



WTO OMC

FORO PÚBLICO DE LA OMC 2009

PROBLEMAS MUNDIALES, SOLUCIONES MUNDIALES:




Hacia una mejor
gobernanza mundial



WTO OMC

FORO PÚBLICO DE LA OMC 2009



PROBLEMAS MUNDIALES, SOLUCIONES MUNDIALES:

Hacia una mejor
gobernanza mundial

© Organización Mundial del Comercio, 2010. Para la reproducción del material contenido en este documento se requiere la autorización escrita del Gerente de Publicaciones de la OMC.

A reserva de la obtención de la autorización escrita del Gerente de Publicaciones de la OMC, se alienta la reproducción y utilización del material contenido en este documento para fines no comerciales de educación y formación.

ISBN: 978-92-870-3732-9 2009

Disponible también en francés y en inglés:

Título en francés ISBN: 978-92-870-3731-2 2009

Título en inglés ISBN: 978-92-870-3730-5 2009

Las publicaciones de la OMC se pueden adquirir en las principales librerías o solicitándolas directamente a:

Publicaciones de la OMC

Organización Mundial del Comercio

154, rue de Lausanne

CH-1211 Ginebra 21

Teléfono: (41 22) 739 52 08

Fax: (41 22) 739 54 58

Correo electrónico: publications@wto.org

En la Librería en línea de la OMC:

<http://onlinebookshop.wto.org>

Impreso por la Secretaría de la OMC, Suiza, 2010

Índice



Índice.....	III
Prólogo del Director General.....	V
Agradecimientos.....	VI
I. Introducción.....	1
A. Sesión plenaria: Debate de alto nivel: Problemas mundiales, soluciones mundiales: hacia una mejor gobernanza mundial.....	5
II Subtema I: Dar soluciones mundiales a problemas mundiales: El camino a seguir para lograr una mejor gobernanza mundial.....	11
B. La función del liderazgo empresarial en la creación de una mejor gobernanza en el comercio mundial.....	12
C. El comercio internacional, la especulación y las crestas de precios de los productos agrícolas.....	17
D. Política sobre el cambio climático y normas comerciales: ¿conflicto o coherencia?.....	24
E. El proteccionismo: ¿Qué significa para la inversión extranjera directa? Implicaciones para la gobernanza mundial.....	30
F. La interacción entre competencia y política comercial.....	36
G. Promoción de la gobernanza mundial mediante el afianzamiento del imperio del derecho.....	43
H. Comercio y empleo en épocas de crisis.....	51
I. Intercambio y promoción de tecnologías innovadoras en las alianzas mundiales de desarrollo de los sectores público y privado.....	57
J. Problemas mundiales, soluciones mundiales: Hacia una mejor gobernanza mundial.....	59
K. La regulación de los mercados agrícolas: Una necesidad que las crisis han puesto de manifiesto.....	65
L. Evaluación del impacto en los derechos humanos (EIDH): ¿Es esta evaluación un instrumento pertinente para fundamentar y mejorar la gobernanza en la esfera del comercio?.....	71
M. Mayor transparencia de las MSF.....	77
N. Normas ambientales privadas: Oportunidades y desafíos.....	82
III Subtema II: El papel de la OMC y de las negociaciones de la Ronda de Doha en la actual crisis financiera.....	89
O. El comercio internacional de servicios: Los compromisos de la OMC y las normas del AGCS en el contexto de la crisis financiera y económica actual.....	90
P. Por qué es importante el comercio mundial: Perspectivas empresariales mundiales sobre la función del sistema multilateral de comercio y la Ronda de Doha en el contexto de la crisis económica actual.....	94
Q. ¿Bastan las normas de la OMC como defensa ante el proteccionismo?.....	100
R. ¿Puede el proteccionismo proteger el comercio? Perspectiva de los legisladores.....	105
S. La OMC como componente crucial de la estructura de la gobernanza mundial: Lecciones pasadas y retos futuros.....	108
T. Propiedad intelectual, sostenibilidad y sistema alimentario: Tendencias y nuevas orientaciones.....	114
U. La crisis financiera mundial - Las normas de la OMC y la función del Estado.....	120



V.	¿Qué función cumplen los acuerdos sobre el comercio de servicios en la crisis financiera y en las medidas para hacer frente a la crisis económica?.....	123
W.	Formulación y aplicación de la gobernanza en el sector de la salud: El acceso a los medicamentos en los países en desarrollo y menos adelantados.....	130
X.	Controversias en la Aduana: La retención de medicamentos en tránsito: ¿qué repercusión puede tener en el acceso a los medicamentos?.....	135
IV	Subtema III: El impacto de la crisis económica mundial en los países en desarrollo, en particular los PMA, y el papel de la financiación del comercio.....	141
Y.	Los BRIC en la Ronda de Doha: Comparación de los programas y estrategias adoptados a raíz de la crisis.....	142
Z.	Las cadenas de suministro globalizadas y el comercio de productos con valor añadido.....	149
AA.	Financiación del comercio: Esfuerzos para que la maquinaria se ponga de nuevo en marcha.....	154
BB.	Las salvaguardias de los países en desarrollo escapan al radar de la OMC.....	160
CC.	La crisis económica mundial y las pequeñas y medianas empresas (PYME).....	165
DD.	Nuevas y antiguas dificultades de la no exclusión en un sistema económico mundial en recesión.....	170
EE.	El multilateralismo, nuestras crisis mundiales y las estrategias para el futuro.....	176
FF.	¿Trato especial y diferenciado o igual y equitativo? La lógica sistémica y la integración especialmente adaptada de los países en desarrollo y los países menos adelantados en el sistema mundial de comercio.....	179
V	Subtema IV: Los principales desafíos con que se enfrenta el sistema multilateral de comercio y reflexiones sobre el programa de la OMC para después de la crisis.....	185
GG.	Entre la negociación y el litigio: Reinventar el “pilar intermedio” en la OMC.....	186
HH.	¿Es la OMC una Organización alejada de las empresas? ¿Cuáles son las cuestiones que la OMC debe abordar pese al estancamiento de las negociaciones?.....	189
II.	El universo de las normas: ¿Protección legítima, proteccionismo sofisticado o posible oportunidad de desarrollo?.....	194
JJ.	Establecimiento de una red mundial para aumentar la capacidad de los Estados Miembros en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la OMC.....	202
KK.	Hacia una comprensión de las disciplinas de la OMC sobre la ayuda interna a la agricultura.....	208
LL.	Fortaleciendo la gobernanza mundial del comercio: Lecciones desde América Latina.....	214
MM.	Nuevo contrato global para la agricultura y la alimentación: ¿Cuál puede ser la contribución de la OMC?.....	218
NN.	El colapso del comercio mundial: Evitar el proteccionismo “turbio” en épocas de crisis.....	222
OO.	Disposiciones de los acuerdos bilaterales y regionales relativos al trabajo y el medio ambiente: Retos para el sistema multilateral de comercio.....	227
PP.	La reconstrucción del comercio mundial y un programa orientado al desarrollo sostenible para después de la Ronda de Doha: Prioridades para la reforma de la gobernanza de la OMC.....	231
QQ.	Cómo la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible cambiarán el programa de la OMC después de la crisis.....	235
RR.	Los derechos humanos fundamentales en el trabajo y la función de la OMC:.....	240
	Abreviaturas.....	244
	Vías operativas.....	248

Prólogo del Director General

El Foro Público de la OMC ha ofrecido una vez más una oportunidad inmejorable para el diálogo entre todos los participantes en el sistema multilateral de comercio.

El Foro tuvo lugar en una coyuntura decisiva de la situación mundial. En 2009 asistimos a un desplome sin precedentes de la economía mundial. La pronunciada disminución de las corrientes comerciales y el grave descenso de las tasas de empleo eran índice de que en todo momento acechaba la amenaza del proteccionismo. La historia nos ha enseñado que en tiempos de crisis mundial las reacciones unilaterales pueden dejar paso a problemas económicos aún mayores. En circunstancias en que la comunidad internacional estaba sometida a una presión cada vez mayor para que aportara soluciones, no podían haber sido más oportunos este Foro Público de la OMC 2009 y su tema, "Problemas mundiales, soluciones mundiales: hacia una mejor gobernanza mundial".

Al reunir a más de 1.400 participantes, el Foro hizo una contribución invaluable al diálogo internacional sobre la necesidad de un sistema económico mundial más sostenible que sirva a los más pobres y los más débiles y posibilite una más vasta prosperidad. Hubo animadísimos debates en torno a cuatro subtemas, centrados en el impacto de la crisis sobre los países más pobres, el papel de la OMC, los desafíos con que se enfrenta el sistema multilateral de comercio y el posible camino a seguir. En la presente publicación se recoge toda la gama de opiniones y preocupaciones expresadas a lo largo de nuestros tres días de actividad. Espero que encuentren ustedes estas contribuciones tan estimulantes como las encontramos nosotros.

La interacción en el seno del Foro resulta cada año más gratificante. El evento se ha constituido firmemente en piedra angular del debate sobre el sistema de comercio mundial. Espero sinceramente que esta acción común con todos los interesados en el sistema multilateral de comercio siga congregándonos muchos años más.

Pascal Lamy





Agradecimientos

La presente publicación, *Foro Público de la OMC 2009*, fue preparada bajo la supervisión general de Keith Rockwell, Director de la División de Información y Relaciones Exteriores. Dirigió el proyecto María Pérez-Esteve, Consejera de esta División. La publicación no habría sido posible sin el apoyo y las contribuciones de todos aquellos que organizaron las distintas sesiones del Foro Público. La División de Información y Relaciones Exteriores agradece profundamente su colaboración y expresa su reconocimiento a todos los organizadores por sus informes, que constituyen la base de esta publicación.

La División de Información y Relaciones Exteriores reconoce también la cooperación de miembros de la División de Agricultura y Productos Básicos, la Secretaría del Órgano de Apelación, la División de Desarrollo, la División de Estudios Económicos y Estadística, el Instituto de Formación y Cooperación Técnica, la División de Servicios Lingüísticos, Documentación y Gestión de la Información, la División de Asuntos Jurídicos y la División de Normas, que presentaron los informes sobre las diferentes sesiones del Foro Público y contribuyeron a que éste culminara con éxito. La División de Información y Relaciones Exteriores expresa asimismo su gratitud a los voluntarios de la Secretaría de la OMC, que trabajaron incansablemente durante todo el evento.

La producción del informe fue coordinada por Anthony Martin y Serge Marin-Pache, de la División de Información y Relaciones Exteriores. Prestaron asistencia en la revisión editorial Karen Turnbull y Stefania Gallo. Especial reconocimiento merecen también los traductores de la División de Servicios Lingüísticos, Documentación y Gestión de la Información por su ardua labor.

Introducción

El Foro Público 2009 se celebró del 28 al 30 de septiembre en la Sede de la OMC, en Ginebra. Bajo el lema "Problemas mundiales, soluciones mundiales: hacia una mejor gobernanza mundial", el Foro procuró estimular el debate sobre todos los aspectos del sistema multilateral de comercio en momentos de convulsión económica global. La participación de gobiernos, representantes de organizaciones no gubernamentales, sindicatos, parlamentarios, universitarios, miembros de la comunidad empresarial, periodistas, juristas y estudiantes aseguró un debate de amplio alcance que trajo consigo muchas formas novedosas de enfocar los temas objeto de discusión.

El Foro brindó una oportunidad importante para evaluar el papel del sistema multilateral de comercio tras la crisis económica y financiera. Los debates reafirmaron la opinión de que el sistema multilateral de comercio basado en normas puede contribuir de manera significativa a la recuperación de la economía mundial.

“En la presente publicación figuran resúmenes de las distintas sesiones celebradas durante el Foro”

En la presente publicación figuran resúmenes de las distintas sesiones celebradas durante el Foro. Cada resumen ha sido preparado por el o los organizadores del respectivo grupo de discusión.

La publicación se ajusta a la estructura de cuatro subtemas del Foro de este año:

- I. Soluciones mundiales a problemas mundiales: El camino a seguir para mejorar la gobernanza mundial;
- II. El papel de la OMC y de las negociaciones de la Ronda de Doha en la actual crisis financiera;
- III. El impacto de la crisis económica mundial en los países en desarrollo, en particular los PMA, y el papel de la financiación del comercio; y
- IV. Los principales desafíos con que se enfrenta el sistema multilateral de comercio y reflexiones sobre el programa de la OMC para después de la crisis.

“En las sesiones abarcadas por el primer subtema se consideró la cuestión de mejorar la gobernanza mundial como forma de hacer frente a los problemas del mundo”

En las sesiones abarcadas por el primer subtema se consideró la cuestión de mejorar la gobernanza mundial como forma de hacer frente a los problemas del mundo. Los debates se centraron en la evaluación de las posibilidades de potenciar los vínculos entre el comercio y otros campos de gobernanza mundial. ¿Cómo se pueden coordinar y desarrollar mejor el régimen de comercio mundial y las finanzas mundiales en una estructura de gobernanza económica mundial propia del siglo XXI? ¿Cuál es la relación entre las normas del cambio climático y las normas de la OMC? ¿Qué políticas comerciales se pueden poner en aplicación para salvaguardar el empleo? ¿Qué papel cabe en ello a la alianza público-privada para el desarrollo? ¿Es la Evaluación del impacto en los derechos humanos (EIDH) una herramienta pertinente para dar contenido y aportar mejoras a la gobernanza en el campo del comercio? Estos son sólo algunos de los interrogantes suscitados durante las sesiones. La comunidad empresarial se mostró particularmente activa en el análisis de la forma en que se puede desarrollar la iniciativa de las empresas para promover y robustecer el sistema multilateral de comercio.

“Los debates relativos al segundo subtema abordaron la cuestión del papel de la OMC y las negociaciones de la Ronda de Doha en la crisis actual”

Los debates relativos al segundo subtema abordaron la cuestión del papel de la OMC y las negociaciones de la Ronda de Doha en la crisis actual. Se inquirió en las sesiones si, en tiempos de crisis, las medidas correctivas comerciales representaban una válvula de seguridad legítima o un problema por derecho propio. En la discusión se tocaron temas tales como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, la solución de diferencias comerciales y el impacto del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de





Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (el Acuerdo sobre los ADPIC) en lo concerniente al acceso a los medicamentos. En el centro de los debates figuraron la capacidad de la OMC de crear nuevas oportunidades de comercio -especialmente si culminaran las negociaciones de la Ronda de Doha- y su responsabilidad en la tarea de poner coto al proteccionismo. Estos puntos se examinaron desde la perspectiva de los gobiernos y los legisladores de los países y de su autonomía para formular políticas comerciales en el marco de las normas de la OMC.

“El tercer subtema estuvo dedicado a las cuestiones relativas al desarrollo, y desplazó el foco de atención hacia el impacto de la crisis sobre los países en desarrollo.”

El tercer subtema estuvo dedicado a las cuestiones relativas al desarrollo, y desplazó el foco de atención hacia el impacto de la crisis sobre los países en desarrollo. En las sesiones se analizó la creciente interdependencia económica generada por la globalización, considerando su importancia para la propagación tanto de los aspectos positivos como de los negativos de los acontecimientos mundiales. En ellas se procuró estimular un nuevo enfoque de la concepción de las normas comerciales que ayudara a los países más pobres a alcanzar sus objetivos de desarrollo a largo plazo. Se señaló que los mecanismos vigentes en la OMC, como el trato especial y diferenciado y las medidas de salvaguardia, han puesto en evidencia con harta claridad sus limitaciones. ¿Será la conclusión del Programa de Doha para el Desarrollo una ayuda o un obstáculo para fomentar la resistencia de los países vulnerables en estos tiempos tumultuosos? El papel de la financiación del comercio en este contexto fue tema de una sesión de alto nivel en la que intervinieron el Director General de la OMC, Pascal Lamy, y el Excmo. Sr. Kim Jong-Hoon, Ministro de Comercio de la República de Corea.

“El cuarto subtema dio lugar a debates sobre los desafíos que vendrán y el programa de la OMC para después de la crisis.”

El cuarto subtema dio lugar a debates sobre los desafíos que vendrán y el programa de la OMC para después de la crisis. La atención se dirigió a los problemas que siguen pendientes o se están planteando y que ponen trabas al eficaz desempeño de la OMC en la gobernanza económica mundial. Se hicieron sugerencias sobre una diversidad de cuestiones: la forja de consensos, la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en el seno de la OMC; la necesidad de acrecentar la capacidad de los Miembros en el proceso de solución de diferencias; la profundización de los vínculos con la labor de otras organizaciones internacionales; una mayor racionalización del proceso de negociación; el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y vigilancia en la esfera del comercio; y el creciente número de acuerdos comerciales bilaterales y regionales. También se abordaron interrogantes sobre las cuestiones que han de incorporarse al temario de la OMC en los años venideros: qué cambios supondrán para ese temario la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible; cómo se puede reforzar la agricultura para atender la demanda futura de alimentos y los objetivos ambientales; y cuál sería el contenido de un programa relativo a las cuestiones del medio ambiente y del trabajo.

Al acometer esta vasta gama de temas, el Foro ha cumplido una vez más su misión como medio para justipreciar tanto los beneficios como las deficiencias que hoy en día caracterizan al sistema multilateral de comercio. Y ha hecho posible que los participantes pongan de relieve las prácticas óptimas del momento y señalen vías para avanzar hacia una mejor gobernanza mundial y un sistema multilateral de comercio perfeccionado.



WTO OMC



I. Discurso inaugural del Director General



Señoras y señores,

Bienvenidos al Foro Público de la OMC de 2009.

Es siempre un placer ver la gran cantidad de gente que congrega este Foro Público. Una asistencia tan numerosa denota la importancia de la función y el mandato de la OMC. Revela también las grandes expectativas que tienen ustedes puestas en la Organización, y a las que la OMC debe ciertamente esforzarse por responder.

Esto muestra asimismo que la OMC no sólo predica la *transparencia* y la *apertura* los domingos, sino que también las practica los lunes. De hecho, incluso un domingo, hace algunas semanas, recibimos al público aquí por primera vez. Además, no cabe duda de que los resultados del referéndum de ayer sobre la ampliación de la Sede de la OMC en Ginebra nos alentarán a acercarnos aún más a ustedes.

“Como he dicho en muchas ocasiones, esta Organización tiene que responder a las necesidades y aspiraciones de ustedes, y realmente espero que este Foro permita a toda la familia de la OMC, tanto a los Miembros como a la Secretaría, “estar más al día”, por así decirlo”

Como he dicho en muchas ocasiones, esta Organización tiene que responder a las necesidades y aspiraciones de ustedes, y realmente espero que este Foro permita a toda la familia de la OMC, tanto a los Miembros como a la Secretaría, “estar más al día”, por así decirlo. En otras palabras, que les permita comprender mejor sus preocupaciones y sus expectativas sobre cómo en la OMC podemos hacer las cosas mejor en el futuro.

El Foro de este año está dedicado a “*una mejor gobernanza mundial*”, tema que se eligió principalmente en vista de la crisis financiera, económica y social que nos aqueja desde el año pasado. No cabe duda de que el mundo ha atravesado un período muy difícil en 2008 y a comienzos del presente año, con el colapso financiero y las graves consecuencias que ha tenido para la gente en todo el mundo. Muchos han perdido sus trabajos, sus casas y sus ahorros y, por lo tanto,

todos sus medios de subsistencia. Es indudable que no hemos salido de esta crisis todavía.

El crecimiento económico mundial, medido por la producción mundial de bienes y servicios, se frenó bruscamente en 2008 y a comienzos de 2009. La contracción de la demanda llevó a una desaceleración de la producción y del comercio internacional. Se prevé que el comercio mundial de mercancías disminuya un 10 por ciento este año y que la inversión extranjera directa, que disminuyó un 15 por ciento en 2008, siga bajando.

La OMC respondió rápidamente a la crisis alertando a los gobiernos contra la aplicación de políticas de egoísmo nacional que se habían utilizado en el pasado en situaciones similares y habían resultado totalmente inadecuadas. Advirtió contra el proteccionismo estableciendo un mecanismo de vigilancia de las restricciones comerciales inmediatamente después del estallido de la crisis financiera. Una especie de “radar” de la OMC.

Lo que muestra hasta ahora nuestro radar es un proteccionismo “de baja intensidad”; en otras palabras, un gran número de medidas cuya intensidad ha sido limitada por el momento. Pero no hay que bajar la guardia. El creciente desempleo seguirá dando lugar a inevitables presiones proteccionistas.

Señoras y señores, hay que resistir a la tentación de dar una respuesta “local” a la crisis financiera. De hecho, yo diría que esta respuesta debería seguir siendo “mundial”, por la sencilla razón de que muchos consumidores han perdido poder adquisitivo y necesitan bienes y servicios más baratos y más competitivos, en vez de bienes y servicios más caros producidos detrás de un muro arancelario nacional.

“El comercio internacional ayuda a bajar el coste de los bienes y los servicios para el consumidor final”

El comercio internacional ayuda a bajar el coste de los bienes y los servicios para el consumidor final. Por esta razón es también de vital importancia que concluyamos la Ronda de Doha de negociaciones comerciales. De hecho, si toda la comunidad de naciones que integran la OMC decidiera aumentar el nivel de los aranceles aplicados hasta los topes permitidos en el marco de la

OMC, el promedio mundial de los aranceles actuales se multiplicaría por dos.

En otras palabras, si se utilizara enteramente el margen de políticas que prevé la OMC, la situación de los exportadores empeoraría un 100 por ciento. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales no sólo abriría nuevos mercados para los exportadores, sino que reduciría en parte el margen de maniobra existente, con el que podría haber un retroceso a nivel mundial.

Esto explica por qué esta cuestión ha ocupado un lugar tan prioritario en el programa del G-20 desde el año pasado, y en Pittsburgh la semana pasada. Aproveché la oportunidad de la semana pasada para informar a los dirigentes del G-20 sobre la situación del comercio internacional. Expliqué que se necesitaban y serían de hecho bienvenidas las señales políticas en las que se expresara la voluntad de resistir al proteccionismo y concluir la Ronda de Doha en 2010. Pero mientras no se traduzcan en compromisos concretos, las declaraciones por sí solas no darán resultados. Los dirigentes han acordado que sus negociadores emprendan los programas de trabajo que hemos establecido para los tres próximos meses. Luego evaluarán nuestra capacidad colectiva para lograr el objetivo de 2010. Ahora les incumbe a ellos "pasar de las palabras a los hechos".

Permítanme que a continuación pase a hablar de la financiación del comercio. Como saben ustedes, parte de la contracción experimentada por el comercio mundial en 2008 y 2009 se ha debido a la escasez de financiación del comercio. En respuesta a la crisis financiera, las entidades dedicadas a financiar el comercio retiraron sus créditos a la exportación, ante el elevado número de contratos comerciales impagados.

La OMC no se ha quedado cruzada de brazos en respuesta al problema, sino que ha movilizado a la comunidad de la financiación del comercio y a los líderes mundiales, alertándolos de la espiral descendente en el comercio mundial a la que esta situación estaba llevando. En la actualidad, la financiación del comercio está empezando a recuperarse. Espero que pronto se restablezcan los niveles anteriores de financiación del comercio, en especial allí donde es más necesario, esto es, en el caso de las pequeñas empresas y los países menos adelantados.

Señoras y señores, aunque la crisis financiera sea una grave preocupación para todos nosotros, no debemos

olvidar que no es el único problema global que requiere respuesta por nuestra parte. Hay muchos asuntos que debemos abordar a nivel internacional, y que requieren toda nuestra atención. Me refiero al cambio climático, la crisis alimentaria y las pandemias mundiales.

Es fundamental que la comunidad internacional "selle un acuerdo climático" en la Cumbre de Copenhague a finales de año. Como he dicho anteriormente en muchas ocasiones, sólo un acuerdo climático "*global*" que sea equitativo podrá atajar de verdad la crisis climática; un acuerdo que establezca claramente los compromisos de todas y cada una de las partes. La actuación unilateral de unos pocos no conseguirá detener el cambio climático. No podemos bajar la guardia ni perder de vista la magnitud del problema al que nos enfrentamos. Ese problema representa ni más ni menos que nuestra capacidad de sobrevivir en el futuro.

Los resultados de la Conferencia Mundial sobre el Clima celebrada recientemente aquí en Ginebra, que ha dado prioridad al desarrollo de los "servicios climáticos" (como los servicios de predicción e investigación del clima) me han dado esperanzas. Confío en que los Miembros de la OMC estén a la altura del desafío que ha planteado la Conferencia y respondan acelerando la apertura del mercado para los productos y servicios relacionados con el medio ambiente y el clima a través de la Ronda de Doha. Se trata de una contribución muy concreta de la comunidad comercial al establecimiento de un acuerdo climático mundial, que desde luego esperamos que surja de la Cumbre de Copenhague de finales de año.

Señoras y señores, la crisis alimentaria no es menos grave que ninguna otra crisis. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, hoy día son más numerosas que nunca las personas que pasan hambre. No podemos tolerar que esta situación siga así. El comercio, y concretamente la Ronda de Doha, pueden formar parte de la respuesta, aunque no constituyan toda la respuesta, ya que ésta también dependerá en gran medida de las políticas complementarias en materia de crédito, nutrición y desarrollo agrícola.

El comercio es la correa de transmisión que permite a los alimentos pasar de la tierra de allí donde sobran a allí donde hacen más falta. Debemos engrasar esa correa de transmisión, y mejorar los cimientos que le sirven de base a través de la Ronda de Doha. La Ronda reducirá las subvenciones de los países ricos y rebajará





los muros arancelarios tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, lo cual facilitará a los pobres el acceso a los alimentos.

Por último, permítanme decir un par de palabras sobre las pandemias mundiales, como el virus H1N1 que ha surgido este año, u otras cepas de la gripe que surgieron en años pasados. La globalización y nuestro mayor grado de interconexión actual han hecho que las pandemias globales sean más probables que nunca. Por consiguiente, es fundamental que reforcemos normas internacionales como las establecidas por la Organización Mundial de la Salud o la Organización Mundial de Sanidad Animal, y que nos dejemos guiar en la medida de lo posible por los conocimientos científicos. La OMC anima a sus Miembros a que cumplan las normas internacionales, y seguirá animándolos a que lo hagan, pues no sólo facilitan el comercio, sino la puesta en común de la información científica y un control reglamentario adecuado.

Muchos de los temas que he planteado figuran en el programa del Foro Público de este año. Mi objetivo, por supuesto, no era sino abrirles el apetito para lo que está por venir.

“Espero que durante los próximos tres días compartan con nosotros sus ideas sobre todos y cada uno de los temas que he planteado”

Hablando en serio, espero que durante los próximos tres días compartan con nosotros sus ideas sobre todos y cada uno de los temas que he planteado, y muchos otros. Hagamos que el Foro Público sea para todos nosotros una experiencia de aprendizaje, un “acercamiento”.

Gracias por su atención.

A. Sesión plenaria: Debate de alto nivel: Problemas mundiales, soluciones mundiales: hacia una mejor gobernanza mundial

Lunes 28 de septiembre de 2009 - 10.30-12.30 h

Moderador

Sr. Chenggang Rui - Director y presentador, Televisión Central de China

Oradores

Excmo. Sr. Thabo Mbeki - ex Presidente de Sudáfrica

Sra. Gro Harlem Brundtland - Enviada Especial de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y ex Primera Ministra de Noruega

Sr. Sergio Abreu - Senador y ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay

Sr. Pascal Lamy - Director General de la OMC

Organizada por

OMC - División de Información y Relaciones Exteriores



Resumen

La reunión plenaria de apertura del Foro Público 2009 se centró en la búsqueda de un nuevo sistema de gobernanza mundial que pudiera hacer frente a los problemas comunes presentes y futuros. Los ponentes reconocieron que en las negociaciones de la Ronda de Doha y en los convenios de Copenhague se juega en última instancia la gobernanza mundial, ¿pero quién da el primer paso? El G-20 se está constituyendo sin duda en un nuevo crisol de debates y decisiones, pero suscita cuestiones de rendición de cuentas,

legitimidad y representatividad que no pueden pasarse por alto. ¿Y qué decir del sistema de las Naciones Unidas? ¿Es un instrumento obsoleto para hacer frente a nuevos retos, o puede aún cumplir una función en la nueva estructura de la gobernanza mundial? ¿Y qué papel cabe a otras organizaciones internacionales, como la OMC, el FMI y las demás?

En la sesión los panelistas trataron de responder a estas cuestiones, indicando obstáculos y esbozando un posible sistema de gobernanza.





1. Intervenciones de los panelistas

La sesión fue moderada por el Sr. Rui, Director y presentador de la Televisión Central de China, que dio la tónica del debate al señalar la presencia del Sr. Lamy en la Cumbre del G-20, celebrada en Pittsburgh pocos días antes de que tuviera lugar el Foro Público. La Cumbre brindó la posibilidad de discutir sobre la gobernanza mundial en relación con la crisis financiera y económica. Se hizo notar que el mundo había conseguido globalizar su economía y sus empresas pero había quedado a la zaga en la globalización de sus políticas. Es demasiado frecuente que la política local prevalezca sobre los intereses internacionales. ¿Puede de veras globalizarse la política? En ese sentido, observó el moderador, el resultado más pertinente de la Cumbre de Pittsburgh fue la decisión de institucionalizar el G-20 como plataforma permanente para abordar los problemas económicos y financieros mundiales y, de ser posible, abarcar otras áreas de debate. Esta resolución nació de la constatación de que el G-20 es suficientemente grande para ser representativo, y lo bastante pequeño para ser eficiente. Subsisten, sin embargo, varios interrogantes: ¿Tienen algunas regiones del planeta una representación excesiva en el G-20? ¿Sustituirá el G-20 al G-8? ¿Cómo se coordinará con otras organizaciones internacionales? Planteado que hubo estas cuestiones, el Sr. Rui ofreció la palabra a los panelistas.

(a) Thabo Mbeki, ex Presidente de Sudáfrica

El primero en intervenir fue el Sr. Mbeki. Observó que desde hacía cierto tiempo había un programa internacional para identificar los desafíos con que se enfrentaba el mundo, pero que la crisis financiera mundial había dado a ese programa una perspectiva nueva. Además de hacer más apremiantes esos desafíos, la crisis ya había puesto de manifiesto la necesidad de una cooperación internacional más sostenida y sistemática. A partir de este consenso, lo que hace falta ahora es una acción real. A juicio del Sr. Mbeki, la reunión del G-20 en Pittsburgh tuvo la virtud de señalar herramientas importantes para hacer efectiva la gobernanza mundial, por ejemplo el Marco para un crecimiento sólido y sostenido, junto con un mecanismo de examen por homólogos.

“un nuevo sistema de gobernanza mundial no puede ser eficaz sin la participación general de todos los países y sin establecer una función prominente de las Naciones Unidas dentro de ese sistema”

Coincidió el orador en que el G-20 es efectivamente mejor que el G-8, pero no es el G-192. En su opinión, un nuevo sistema de gobernanza mundial no puede ser eficaz sin la participación general de todos los países y sin establecer una función prominente de las Naciones Unidas dentro de ese sistema.

(b) Gro Harlem Brundtland, Enviada Especial de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y ex Primera Ministra de Noruega

La Sra. Brundtland explicó de qué modo la crisis agudiza la gravedad de los problemas que ya pesan sobre los países más pobres. Sus repercusiones probablemente se dejarán sentir en las pautas de desarrollo de la economía mundial, así como en la crisis climática que se está manifestando. En las negociaciones sobre el clima hay un temor generalizado de que los problemas inmediatos planteados por la crisis desvíen la atención de las cuestiones de largo plazo vinculadas a la adaptación, como la utilización de recursos para hacer frente al cambio climático, el agua potable, la energía sostenible y las cuestiones del desarrollo relacionadas con el medio ambiente.

La oradora estuvo de acuerdo en que el G-20 tiene muchas posibilidades de subsanar deficiencias pero coincidió con el Sr. Mbeki en que programas anteriores como el Programa 21 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio han puesto en evidencia la falta de gobernanza mundial y de un compromiso sistemático para la prosecución de causas comunes. Pese a todo, se mostró muy optimista en cuanto a la consecución de un acuerdo sobre el cambio climático. Trazó un paralelo entre el trato especial y diferenciado invocado en las negociaciones comerciales y el principio de responsabilidad común pero diferenciada enunciado en el convenio del clima. El mensaje compartido es que todos los países se enfrentan a desafíos comunes, por lo que a todos interesa dar una respuesta integrada. Preconizó una mayor representatividad, una mayor inclusión y la intervención de nuevos actores: las

alianzas público-privadas, las ONG, la sociedad civil y las empresas.

Con respecto a la reforma del sistema de las Naciones Unidas, la opinión de la Sra. Brundtland fue que sería más productivo tratar de utilizar los instrumentos ya disponibles y maximizar su potencial, en lugar de embarcarse en una pura crítica que no abra verdaderos cauces de futuro.

Un elemento que consideró crucial para la gobernanza mundial es el compromiso sistémico y las actitudes coherentes de los líderes. Las instrucciones generales para la acción impartidas en el G-20 son un primer paso de importancia. Incumbe ahora a los líderes seguir esas instrucciones guiándose por una visión más amplia.

(c) Sergio Abreu, Senador y ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay

El Sr. Rui había comentado que sin duda en Copenhague y en la Ronda de Doha se jugaba en última instancia la gobernanza mundial, pero, al parecer, el abordaje de nuevos problemas con instrumentos viejos despertaba una difundida preocupación. ¿Era necesario reformar organizaciones como las Naciones Unidas, el FMI e incluso la OMC para poder seguir adelante?

En respuesta, el Sr. Abreu reclamó normas más claras como garantía de un sistema internacional eficaz. A su juicio, no puede haber gobernanza mundial sin un programa mundial. A su vez, no puede haber un programa mundial sin que ese programa sea asumido como propio. Esto implica la necesidad de que los gobiernos, y asimismo el sector privado y la sociedad civil, se identifiquen con el programa establecido. Además, para que el programa sea eficaz hacen falta instituciones fuertes, que garanticen la participación universal. Por último, ninguna gobernanza es posible sin un liderazgo responsabilizado e incluyente.

Señaló el Sr. Abreu que hoy en día la OMC es la única organización cuya estructura no ha sido cuestionada, cuyas decisiones se basan en el consenso y cuyo programa se mueve a la par de los acontecimientos mundiales, a veces anticipándose a ellos. El sistema de la OMC ha demostrado ser un viable modelo basado en normas. Es innegable que la Ronda de Doha encuentra numerosas dificultades para llegar a una conclusión, pero éstas son resultado de factores externos que interactúan con el sistema multilateral de comercio: especulaciones, problemas medioambientales, la

aparición de nuevos actores en la escena internacional y las cuestiones de la seguridad internacional.

El mensaje del Sr. Abreu respecto de la gobernanza mundial es que el liderazgo y las instituciones tienen que ser parte de la nueva responsabilidad a fin de velar por que haya certidumbre jurídica para todas las economías, para todos los actores y para el programa internacional, generado a partir de las preocupaciones de toda la comunidad internacional.

(d) Pascal Lamy, Director General de la OMC

El final de la intervención del Sr. Abreu marcó el comienzo del debate del panel. El primer tema de discusión fue la posible estructura de una nueva gobernanza mundial.

El Sr. Lamy empezó reconociendo que la gobernanza de la OMC no ha sido cuestionada porque ha podido configurar un sistema basado en el consenso que permite rápidos ajustes. Asimismo lamentó que otras organizaciones no poseyeran mecanismos de ajuste y tropezaran con cierto grado de resistencia a la hora de hacer frente a la cuestión de compartir el poder.

Observó que el paso del G-8 al G-20 había significado no sólo un cambio de estructura, sino un cambio de programa. El G-8 era un foro eminentemente político, pero el G-20 se está convirtiendo en un ámbito para el examen de las cuestiones económicas, financieras, ambientales y sociales. Más aún, en el G-20 ha mejorado la representatividad, por cuanto varias organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales han sido invitadas a participar y a contribuir al debate. En opinión del Sr. Lamy, esto sienta las bases para su idea de un triángulo de gobernanza mundial, en el que un lado sería el G-20, que aportaría al sistema el liderazgo que precisa para funcionar. La especialización y la capacidad de elaborar normas y hacerlas cumplir, que constituirían un segundo lado del triángulo, las aportarían las organizaciones internacionales existentes, como la OMC, el FMI, el Banco Mundial y la OMS. Por último, el triángulo se completaría con un sistema de las Naciones Unidas reformado, que actuaría como plataforma para la rendición de cuentas.

En un registro más realista, el Sr. Lamy reconoció que es imposible prever un sistema perfecto de gobernanza que impida a los líderes hacer prevalecer la política local. Aunque la base para este sistema de gobernanza mundial ya se encuentra en la estructura actual, hay



todavía áreas que generan tensiones y en las cuales es poca la convergencia.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

La Sra. Brundtland coincidió con la idea general de la gobernanza mundial expresada por el Director General de la OMC y la calificó de ejemplo de "pragmatismo evolutivo". Señaló la importancia de trabajar con los módulos nacionales que componen el sistema multilateral. Una mayor integración de la política internacional en el debate nacional ayudaría a reducir la brecha que separa el diálogo nacional del internacional. También convino la oradora en que es preciso que las instituciones cambien a medida que cambia el mundo, pero a su modo de ver estos cambios constituyen un proceso evolutivo, en el que los sucesos radicales, como la presente crisis, pueden ayudarnos a avanzar.

También el Sr. Mbeki se refirió a la idea de gobernanza mundial y, resumiendo el principio del trato especial y diferenciado, dijo que el reconocimiento de las desigualdades y los desequilibrios aportaría estabilidad tanto al sistema basado en normas invocado por el Sr. Abreu como al triángulo de gobernanza expuesto por el Sr. Lamy.

La discusión pasó al tema de la diferencia entre los Estados Unidos y China acerca de los neumáticos. Se solicitó la opinión del Sr. Mbeki al respecto. El ex Presidente sudafricano manifestó su preocupación ante la posibilidad de que el asunto se sometiera al mecanismo de solución de diferencias de la OMC y de que la escalada resultante provocara un conflicto innecesario, favorecido por las presiones inherentes a la crisis financiera y el problema del empleo.

El Sr. Rui expresó la opinión de que los Estados Unidos y China habían conseguido circunscribir el asunto al tema de los neumáticos. Después de todo, las relaciones entre ambos países son más amplias y profundas que los simples vínculos comerciales.

Volviendo a las negociaciones de la Ronda de Doha, el Sr. Rui preguntó al Sr. Lamy si su visión de la Ronda y de su conclusión era tan optimista como parecía o si él también estaba preocupado por el riesgo de una recuperación sin creación de empleo y de una escalada conducente a un agravamiento de la situación que paralizara las conversaciones. El Director General se manifestó consciente de que la recuperación de que hablaban los pronósticos no iba a estar exenta de

dificultades. Por otro lado, había recibido señales de que los países en desarrollo estaban buscando una conclusión de la Ronda. La crisis ha hecho más clara la importancia del sistema multilateral de comercio y de su fortalecimiento. Es más, para la mayoría de los países en desarrollo la única posibilidad de crecimiento económico pasa por una apertura de los mercados.

De Doha a Copenhague, la Sra. Brundtland hizo una relación de los progresos realizados desde Kyoto en 1997 y reiteró la importancia del principio posterior a Kyoto de la responsabilidad común pero diferenciada, que reúne a los países emergentes y en desarrollo en el esfuerzo por reducir las emisiones. Si se mira bien, explicó, hoy día las emisiones de los países signatarios del Protocolo de Kyoto son un 30 por ciento del total y van a la baja, mientras que las tasas de contaminación de las economías emergentes están en alza. La fuerza del convenio sobre el clima reside en que será un acuerdo incluyente cuya acción se proyectará al futuro.

Para terminar, y refiriéndose a los valores, la Sra. Brundtland expresó el parecer de que la ética da una dimensión adicional de urgencia a la necesidad de asumir la responsabilidad común de construir un futuro para todos.

El público mostró gran interés por la cuestión del clima y las negociaciones de Doha. Se pidió al Sr. Lamy y a la Sra. Brundtland que ampliaran lo dicho acerca del modo de hacer posible un acuerdo equitativo en Copenhague. La Sra. Brundtland reiteró su optimismo subrayando que Copenhague no es una continuación del Protocolo de Kyoto, sino que responde a una perspectiva más amplia. No obstante, para que el acuerdo sea equitativo, es necesario que lo apoyen los países emergentes -como China, la India, el Brasil y otros- cuyos niveles de desarrollo están más avanzados que los de otros países en desarrollo. La idea es apartar de las viejas sendas el desarrollo de los países más pobres, y aportar a éstos alternativas y recursos favorables al medio ambiente. El Sr. Lamy añadió que sería "equitativo" un acuerdo que repartiera la carga de la acción y la aplicación de modo proporcional a los niveles de contaminación de todos los países. El Sr. Mbeki explicó que el principio de responsabilidad común pero diferenciada está precisamente concebido para velar por que haya una responsabilidad común, pero que la responsabilidad se diferencie según el grado de compromiso que a cada país corresponda asumir.

Con respecto a la Ronda de Doha, el Sr. Lamy reiteró que hoy por hoy en la OMC los países han llegado a una

fórmula justa y equitativa y que son incluso los propios países en desarrollo los que procuran su conclusión. La Sra. Brundtland convino en que en todo el mundo los países están viendo la importancia de lo que se ha logrado en las negociaciones de la OMC, saben lo que está en juego y están dispuestos a cerrar trato sobre Doha y Copenhague para avanzar en el curso que lleva a un mundo más sano y más seguro.

3. Conclusiones y camino a seguir

Todos los oradores se manifestaron a favor de la conclusión de la Ronda de Doha. El Sr. Mbeki, en particular, expresó la esperanza de que el Foro Público contribuyera a hacer avanzar el programa de la OMC y, con un efecto de bola de nieve, actuase como incentivo para que otras instituciones hicieran lo propio con sus programas. El consenso, agregó el Sr. Abreu, es el mejor instrumento de que dispone la OMC para alcanzar sus objetivos. La conclusión de la Ronda de Doha puede enviar un mensaje positivo en pro de la aplicación de normas comunes y la realización de la gobernanza

mundial. Para que haya un cambio, es necesario que los líderes insistan en la finalización de la Ronda de Doha, sin descuidar otros foros, como el de Copenhague.

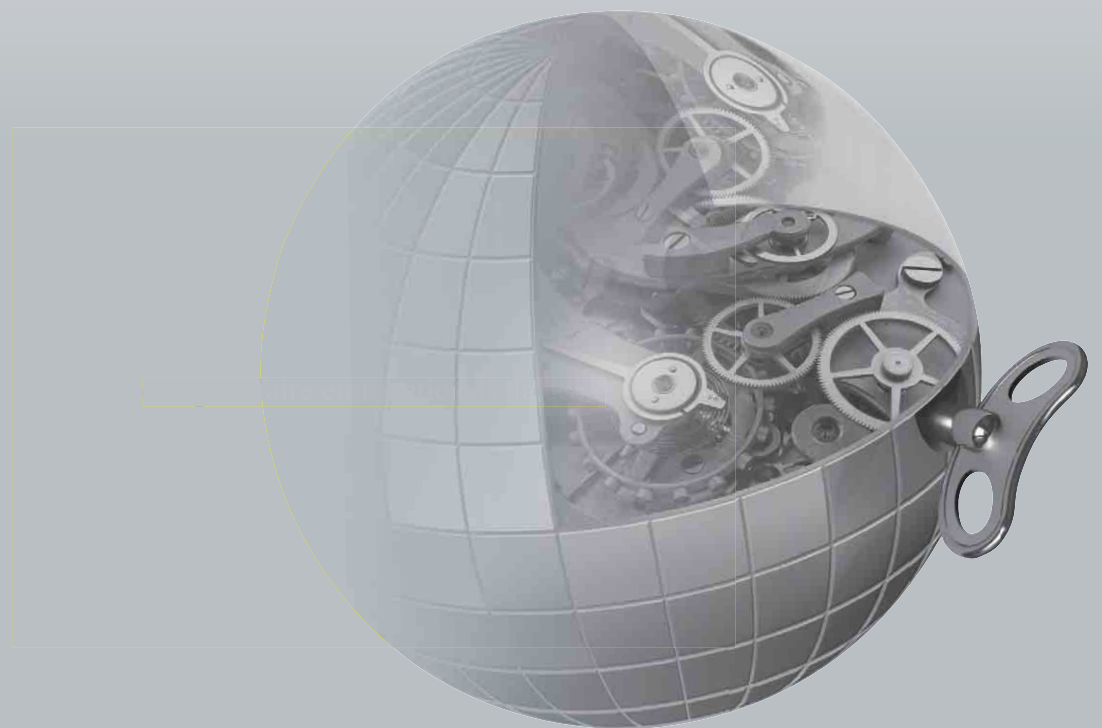
Los panelistas compartieron sin excepciones la opinión de que con demasiada frecuencia los líderes de los países están absorbidos por las cuestiones y prioridades nacionales y pierden de vista la perspectiva más amplia de los factores que a largo plazo harán posible el crecimiento del país. Coincidieron en que una mayor integración del programa internacional en el programa nacional sería la única solución viable y en que la participación de otros actores, como la sociedad civil, las ONG y los sindicatos, operando como vectores de transmisión del compromiso internacional al marco nacional, puede facilitar el proceso. Por ello resulta importante ampliar las oportunidades de debate público.

Para concluir, el Sr. Rui se hizo eco del llamamiento del Sr. Lamy a “pasar de las palabras a los hechos” e hizo su propio llamamiento: “¡Más hechos!”





WTO OMC



II. Subtema I: Dar soluciones mundiales a problemas mundiales: El camino a seguir para lograr una mejor gobernanza mundial

B. La función del liderazgo empresarial en la creación de una mejor gobernanza en el comercio mundial

Monday, 28 September 2009 – 12.30 ~ 14.00

Moderator

Professor Jean-Pierre Lehmann – Professor of International Political Economy, IMD, and Founding Director of The Evian Group, Switzerland

Speakers

Mr Ravi Chaudhry – Chairman, Cemex Consulting Group, New Delhi, India

Dr Hisham El Sherif – Chairman, Nile Capital, Egypt

Organized by

The Evian Group at IMD

Report written by

The Evian Group at IMD



Resumen

El mensaje principal de la sesión fue el imperativo urgente y fundamental de lograr un nuevo paradigma mundial y un cambio de mentalidad. Este es un requisito imprescindible para conseguir una economía de mercado mundial justa, integradora, equitativa, robusta y sostenible.

Introducción

Un elemento decisivo de las iniciativas de promoción desplegadas por el Grupo Evian -que adquieren un significado especial debido a su ubicación en el campus del IMD (escuela de negocios de renombre mundial) en Lausana (Suiza)- es el desafío del liderazgo y responsabilidad empresarial como elemento clave en el panorama mundial y, más en concreto, en relación con el sistema multilateral de comercio. Partiendo de la base de la Cumbre de liderazgo responsable que tuvo lugar en el campus del IMD en febrero de 2009, el Grupo Evian, en colaboración con la Cámara de Comercio Internacional (CCI), celebró una mesa redonda de un día de duración sobre el tema “Fortalecimiento del régimen de comercio mundial en favor de la paz y prosperidad en el mundo”. En ella se propuso que se llevara a cabo una evaluación de las reflexiones de la comunidad empresarial sobre la crisis actual, y se

invitó a los panelistas -todos ellos procedentes del mundo empresarial- a compartir sus ideas sobre la contribución del liderazgo empresarial a promover y reforzar una economía de mercado mundial abierta.

A pesar de la retórica de las reuniones del G-8 y, más recientemente, del G-20, son muy pocos los avances conseguidos desde 2001 hacia el establecimiento, y mucho menos la consolidación, del sistema multilateral de comercio. La ronda de negociaciones de Doha, en particular, está estancada. No obstante, la responsabilidad recae no sólo sobre los gobiernos sino también, en general, sobre la comunidad empresarial, ya que no ha conseguido ofrecer el tipo de apoyo necesario para que el programa avance de tal manera que se aborden los problemas mundiales y se encuentren soluciones también mundiales hacia una mejor gobernanza económica mundial. Para que la situación pueda mejorar, debe conseguirse el apoyo de todas las partes interesadas, incluida la comunidad empresarial. El Grupo Evian ha tratado activamente de implicar a los líderes empresariales en esta iniciativa. Un requisito fundamental para ello será conseguir la participación de un número mayor de líderes empresariales del Sur; de ahí la posición predominante de empresarios del Sur en este panel.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Jean-Pierre Lehmann, Presidente de la sesión, Profesor de Economía Política Internacional, IMD, y Director fundador, Grupo Evian, Lausana, Suiza

El Grupo Evian del IMD trata de generar un espíritu de cooperación con el fin de contribuir a la globalización. El programa de actividades frente al cambio climático resulta abrumador y no puede separarse del programa de comercio y desarrollo. "Si fracasamos en el frente del cambio climático", dice el Sr. Lehmann citando a Nicholas Stern, "fracasaremos en el del desarrollo -en particular habida cuenta de que los países pobres suelen ser los más vulnerables-, lo que significará también un fracaso en la lucha contra el cambio climático". Por ello, si fracasa el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD), será difícil combatir el cambio climático, la pobreza y la enfermedad.

Para fomentar la sostenibilidad, es imprescindible que el programa de comercio sea equitativo, sostenible y sólido y, además, integrador. Por lo tanto, la generación joven debe participar en los procesos de decisión. El Grupo Evian del IMD incita constantemente a las nuevas generaciones a que presionen a las de edad más avanzada. Insiste también, en particular, en la implicación de los jóvenes árabes en el programa mundial. En el Grupo Evian citamos con frecuencia este proverbio africano (normalmente atribuido al escritor francés Antoine de Saint-Exupéry): "La Tierra no la heredamos de nuestros padres, la recibimos en préstamo de nuestros hijos". El papel de las generaciones de edad más avanzada es el de guardián responsable de la ordenación del planeta, y el papel de las generaciones jóvenes debería ser el de presionar a sus mayores en esa dirección.

La globalización es un proceso en marcha, que no ha terminado *todavía*. El comercio no es simplemente la circulación de bienes y servicios, sino también la circulación de personas. Asimismo, dada la importancia de la demografía a comienzos del siglo XXI, el movimiento transfronterizo de personas debe ser objeto de atención urgente y seria. Dentro de poco, nos encontraremos con una enorme expansión demográfica¹, además de una tasa elevada de desempleo que afectará específicamente a los jóvenes. La mayor libertad en la circulación transfronteriza de personas es un factor importante para crear una sociedad mundial equitativa, sostenible, sólida e integradora.

“La desvinculación de la comunidad empresarial con respecto al programa de comercio es una razón importante del fracaso del Programa de Doha para el Desarrollo”

La comunidad empresarial necesita imperiosamente contribuir a configurar una economía de mercado mundial abierta, integradora, equitativa, robusta y sostenible. Es un hecho que las empresas ocupan un lugar central en el sistema de comercio. Una proporción considerable del comercio tiene lugar dentro de las propias empresas. Según estimaciones sobre el comercio mundial actual, un tercio de éste es de carácter intraempresarial; un segundo tercio tiene lugar a través del fabricante del equipo original y las adquisiciones (en el caso de los productos acabados o intermedios); y el último tercio corresponde al "comercio convencional". Por ejemplo, aproximadamente el 85 por ciento del comercio de Malasia con los Estados Unidos es comercio intraempresarial. Por ello, resulta sumamente paradójico que las empresas no participen en el proceso del programa de comercio. En la sesión del Grupo Evian hubo muy pocos representantes de las empresas, lo que demuestra la ausencia de éstas del debate público sobre la política comercial. Asimismo, el comunicado de la Cumbre de Pittsburgh del G-20 de septiembre de 2009 otorgó escasa prioridad al comercio, y se limitó a repetir los tópicos habituales. La desvinculación de la comunidad empresarial con respecto al programa de comercio es una razón importante del fracaso del Programa de Doha para el Desarrollo, y forma parte del problema planteado durante esta sesión.

Para abordar el tema de la función de liderazgo empresarial y la creación de una mejor gobernanza en el comercio mundial, se pidió a los panelistas que se concentraran en las cinco preguntas siguientes:

- ¿Cuál es la justificación económica del sistema multilateral de comercio?
- ¿Cómo puede utilizarse el liderazgo empresarial para promover el sistema multilateral de comercio?
- Cuáles son los efectos a corto plazo de la crisis en las actividades empresariales y el comercio a escala mundial, y cuál es la mejor forma de mitigarlos?





d. ¿Cuáles son los posibles efectos a largo plazo de la crisis en el paradigma empresarial mundial?

e. ¿Cuál es la mejor forma de coordinar y desarrollar el régimen de comercio mundial y las finanzas mundiales en la arquitectura de la gobernanza económica mundial del siglo XXI?

(b) Ravi Chaudhry, Presidente, Cemex Consulting Group, Nueva Delhi, India

El Sr. Chaudhry es un empresario indio. Ofrece “servicios de asesoramiento estratégico” a ejecutivos, consejos de dirección y estados soberanos sobre cuestiones relacionadas con el crecimiento mundial sostenible y la competitividad. Es miembro del Brains Trust del Grupo Evian. Es de nacionalidad india y está estrechamente asociado con el actual plan quinquenal (2007-2012) del Gobierno de su país, que hace gran hincapié en un crecimiento integrador.

El Sr. Chaudhry señaló tres razones principales para hablar hoy día del liderazgo empresarial. En primer lugar, en la historia de la humanidad siempre ha habido un grupo dominante que ejerce máxima influencia en la vida de las masas. Primero fue la Iglesia, luego el Estado y ahora los dirigentes empresariales, cuyas acciones colectivas suelen tener una influencia desproporcionada en las condiciones y calidad de vida de miles de millones de personas. En segundo lugar, si bien las autoridades estatales son a simple vista responsables de la toma de decisiones en el diálogo entre naciones, es un hecho bien conocido que los dirigentes de empresa, directamente o a través de grupos de presión controlados por las empresas, determinan prácticamente la actitud de las diferentes naciones en esas negociaciones. En tercer lugar, los consejos de dirección de las empresas controlan de hecho el comercio mundial y sus condiciones, dirección, calidad y alianzas, creándose en muchos casos situaciones próximas a la cartelización y a otras prácticas desleales. La mayoría de los dirigentes de empresa quizá no incurran en esas prácticas pero al menos están permitiendo que una minoría de empresas agresivas las impongan.

Según el Sr. Chaudhry, la falta de responsabilidad empresarial ha dado lugar a tres resultados tangibles. En primer lugar, la globalización es un fenómeno que ha hecho posible que las empresas produzcan donde los costos son más bajos, vendan donde los precios pueden ser los más elevados y se endeuden allí donde la financiación sea fácil de conseguir y más económica. El éxito de la globalización se ha cuantificado teniendo

en cuenta índices empíricos, como un PIB elevado, un alto nivel de IED o una mayor intensidad del comercio exterior, que, a su vez, dan lugar a mayores ingresos por acción. Gracias a ello, 600 millones de personas han podido liberarse de una pobreza abyecta. Pero otros 2.000 millones de personas no lo han conseguido todavía. No se dice muchas veces que la globalización ha hecho posible que poco más de 1 millón de grandes accionistas y consejeros delegados amasen una riqueza varias veces superior a la mejora marginal incremental de 600 millones de personas. La publicación de Tom Friedman, *The World is Flat*, provocó revuelo con su tesis de que quienes tienen dinero, recursos y preparación podrán mejorar su situación en este mundo plano. Según él, el mundo es plano para los afortunados. Para los dos tercios excluidos de la mayoría social del planeta, el mundo continúa estando muy inclinado en su contra: no es plano en absoluto.

“La falta de responsabilidad empresarial ha dado lugar a un “crecimiento sin conciencia””

La falta de responsabilidad empresarial ha dado lugar a un “crecimiento sin conciencia”, un crecimiento insostenible que ignora lo que hemos hecho con el medio ambiente y una cultura de consumo excesivo que no tiene en cuenta su repercusión en las generaciones futuras. El planeta Tierra puede mantener sosteniblemente un máximo de 430 a 450 ppm de CO₂ en un determinado volumen de aire. Hemos alcanzado ya los 390 ppm y seguimos aumentándolo a un ritmo de 2 ppm por año. Si no hacemos nada, antes de 20 ó 30 años nos encontraremos con una calamidad catastrófica, que no distinguirá entre ricos o pobres, Norte o Sur, razas o religiones.

A pesar de los factores citados, los “órganos de reglamentación” estatales de casi todos los países son víctimas de lo que se conoce como “captura del regulador”. Los organismos de reglamentación están dominados por las industrias reguladas. Por ello, en este contexto de crecimiento, es muy claro que no puede hablarse ya de “mantenimiento de la normalidad”. La buena noticia es que en todos los países y en todas las ramas de actividad existen algunos dirigentes de empresa que pueden servir de modelo, pues se esfuerzan por conseguir beneficios sin provocar daños en el medio ambiente ni atentar contra los intereses de otras partes, relacionadas o inconexas, en forma directa o indirecta.

El Sr. Chaudhry planteó dos últimas preguntas:

Si los consejeros delegados se han salido siempre con la suya, ¿por qué van a cambiar ahora?

Los consejeros delegados deben ser lo bastante realistas como para aceptar que los consumidores y los accionistas tienen ahora más conciencia social que las empresas. Los directivos que reorientan las trayectorias de crecimiento de sus empresas adoptando las prácticas justas y equitativas de un sistema multilateral conseguirán probablemente mayor apoyo de los consumidores.

La base principal de la equidad, desde la perspectiva de dos tercios de la mayoría social, es conseguir que las normas relacionadas con el comercio de productos agropecuarios sean más integradoras y prescindan de las subvenciones. Si no se cumple ese requisito, el crecimiento integrador en los países en desarrollo continuará siendo un espejismo. En consecuencia, la ampliación de la demanda mundial procedente de los motores de crecimiento de los mercados emergentes será, en el mejor de los casos, insignificante. Podría incluso llegar a ser negativa.

¿Cómo se puede conseguir que los directivos de empresas den muestras de mayor responsabilidad social?

“Los directivos deben convencerse de que les conviene ser socialmente más responsables”

Desde luego ni con medidas legislativas ni con reglamentos; los directivos deben convencerse de que les conviene ser socialmente más responsables. Deben también convencer a sus dirigentes nacionales de que ello redundará también en beneficio de los ciudadanos.

Los dirigentes empresariales deben dar ahora tres pasos adelante, no negociables. En primer lugar, la prosperidad mundial sostenible -prosperidad sostenible de las naciones (tanto exportadoras como importadoras)- y, por lo tanto, la rentabilidad de las empresas dependen de la existencia de un comercio libre y sin trabas. El proteccionismo, cualquiera que sea su forma o su nombre, nunca representa una protección. Los directivos de empresa promoverán sus intereses a largo plazo diciendo “No” al proteccionismo y “Sí” a la

reducción gradual de las subvenciones agrícolas y a la liberalización del comercio de productos agropecuarios.

En segundo lugar, los dirigentes de empresas deben comprometerse gradualmente con la reducción de su huella de carbono al menos un 2,5 por ciento cada año, para que en el plazo de 20 años represente el 50 por ciento del nivel actual.

En tercer lugar, cuando una compañía está presente en varios países, debe aplicar normas de calidad de la producción, principios de contratación y prácticas laborales que puedan servir como punto de referencia en cada uno de esos países.

Para terminar, el Sr. Chaudhry pidió un cambio fundamental de paradigma en las empresas que les lleve a preocuparse menos por lo que necesitan ellas y más por lo que necesita la nación o la humanidad. Sólo entonces las compañías serán sólidas y duraderas.

(c) Hisham El Sherif, Presidente, Nile Capital, Cairo, Egipto

El Sr. El Sherif es un empresario egipcio del sector de las tecnologías del siglo XXI. Va más allá de sus responsabilidades empresariales y trata de mejorar la gobernanza regional e internacional. Participa intensamente en la Región Árabe del Grupo Evian, coalición regional árabe de destacados hombres de empresa, representantes gubernamentales y personajes con capacidad de influencia en la opinión pública, cuyo fin es lograr una mayor competitividad de la región árabe y facilitar su integración en la economía mundial.

El Sr. El Sherif presentó a los asistentes tres interrogantes provocativos:

1. ¿Estamos haciendo bien las cosas? ¿Podemos hacerlo mejor? El Sr. El Sherif consideraba que, política, económica y socialmente, el mundo de hoy se encuentra peor que hace algunos decenios. Según él, existe una enorme brecha en múltiples ámbitos (en los sectores digital, político, económico y social, sobre todo); por consiguiente, necesitamos un fuerte sentimiento de colaboración. Destacó también la urgencia de un cambio de paradigma.

2. ¿Están funcionando las instituciones que hemos creado? ¿Son eficaces para la comunidad empresarial, para los consumidores o para ellas mismas? ¿Su impacto es percibido por la gente de la calle? Para el año 2030, habrá que crear en la región del Oriente



Medio 100 millones de empleos, lo que representa el equivalente de una inversión de 3 billones de dólares EE.UU. Asimismo, deberán construirse centenares de miles de escuelas y hospitales, lo que suma otros 8 billones de dólares EE.UU.

(1) ¿Qué se necesita para hacer frente a los desafíos que se presentarán al mundo dentro de pocos años?

- a. Las alianzas son la única solución, en particular para el Oriente Medio.
- b. Deben participar todos los agentes: grupos interesados (trabajadores y consumidores), la comunidad empresarial y los políticos.
- c. La gobernanza debe formar parte integrante del programa de enseñanza en las escuelas y ponerse en práctica en el plano local, regional e internacional, tanto dentro de las empresas como en las instancias estatales.
- d. Liderazgo: ¿Qué ocurre cuando un dirigente ocupa el cargo durante más de 40 años? ¿Cuál es su contribución a la sociedad y a los demás ciudadanos? Ahora se está examinando la posibilidad de limitar los ingresos de los dirigentes de empresa. ¿Por qué no se pone en tela de juicio el número de años en cargos influyentes?

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En el espacio de preguntas y comentarios de los asistentes se planteó sobre todo el papel de las PYME dentro de la OMC, la participación de la comunidad empresarial en la OMC y el fortalecimiento de la gobernanza mundial. A continuación se presentan las conclusiones generales de ese debate.

3. Conclusiones y camino a seguir

Papel de las PYME dentro de la OMC

Las PYME no tienen participación ni representación en el marco de la OMC. Las grandes empresas han tomado la iniciativa en cuanto representantes de la comunidad empresarial. Por ejemplo, financiaron la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, lo que les permitió participar a expensas de las PYME. Se necesita una

participación más equilibrada de los representantes de las empresas. Las grandes compañías están demasiado implicadas en la formulación de políticas y se les ha dado rienda suelta en demasiados casos.

“Se necesita una participación más equilibrada de los representantes de las empresas”

Participación de la comunidad empresarial en la OMC

Una de las razones por las que la comunidad empresarial no participa más en el PDD es que su opinión no se escucha dentro de la OMC. Los representantes de las empresas han manifestado claramente sus necesidades y presentado declaraciones expresas a los negociadores. Ahora están esperando la *respuesta*. La falta de resultados es responsabilidad de los negociadores, no de las empresas. En estos momentos es imprescindible adoptar una dinámica de “resultados prácticos”. Los líderes empresariales deben ser proactivos y manifestar claramente su opinión, a fin de conseguir una comunicación eficaz con los negociadores. Debe conseguirse con urgencia que las aportaciones de las organizaciones de empresas estén a la altura de las de otras organizaciones existentes (como el G-20 y la OMC).

Mejora de la gobernanza mundial

Ha llegado ya la hora de acabar con los sistemas existentes. Lo que se necesita para mejorar y reforzar la gobernanza mundial en el comercio mundial es un interés común por los países tanto desarrollados como en desarrollo. ¿Cómo pueden contribuir las empresas a que el comercio mundial sea equitativo, de manera que beneficie a los países desarrollados y en desarrollo? Hay tres medios: a) la apertura de los mercados al comercio en los países en desarrollo, b) la transferencia de tecnología y c) las inversiones en los países en desarrollo.

Notas finales

1 Entre 2010 y 2020 habrá 250 millones más de personas en los países subsaharianos y otros 250 millones de personas más en Asia Central. En conjunto, en el próximo decenio nuestro planeta incorporará casi 1.000 millones más de personas, el 90 por ciento de las cuales habrán nacido en países en desarrollo.

C. El comercio internacional, la especulación y las crestas de precios de los productos agrícolas

Lunes 28 de septiembre de 2009 - 14.00-17.00 h

Moderador

Sr. Clem Boonekamp - Director de la División de Agricultura y Productos Básicos, OMC

Oradores

Dr. Máximo Torero - Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias

Dr. George Rapsomanikis - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Profesor Scott Irwin - Universidad de Illinois en Urbana-Champaign

Sr. Xavier Patry y Sr. Bertrand Bosc - Lansing Trade Group International

Ponente

Dr. David Nabarro - Coordinador del Equipo de Tareas de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria

Organizada por

OMC - División de Agricultura y Productos Básicos

Informe redactado por

OMC - División de Agricultura y Productos Básicos



Resumen

Las fluctuaciones de los precios eran una característica habitual de los mercados de productos agrícolas. No obstante, la cresta de los precios internacionales de los alimentos registrada en el período 2007-2008 había suscitado preocupación por las repercusiones que podrían tener esas variaciones de los precios en la pobreza, debido a la rapidez del aumento de los precios y la magnitud de la cresta de los precios en el caso de determinados productos. Entre las complejas causas estructurales de esa cresta de precios figuraban factores relacionados con la demanda, como el aumento de la población y la producción de etanol y biocombustibles, y factores ligados a la oferta, incluidas la estacionalidad y las limitaciones en materia de tierras y agua. Esos factores eran relativamente previsibles, pero otras actividades económicas a corto plazo también influían de manera directa en los mercados agrícolas. En particular, las políticas comerciales (como las prohibiciones de la exportación) y la especulación con productos básicos se habían identificado como posibles

factores que contribuían a la inestabilidad de los precios.

Era probable que la inflación de los precios de los productos alimenticios afectase más a los pobres, dado que el porcentaje correspondiente a los alimentos en sus gastos totales era mucho más elevado que el de las poblaciones más ricas. Por ello, aunque los precios de los productos alimenticios habían disminuido desde la cresta registrada en 2008, habían proseguido los debates relativos a los posibles mecanismos institucionales que podrían moderar los futuros efectos económicos en las poblaciones vulnerables.

El objetivo de esta sesión era ofrecer un foro para examinar en qué medida las políticas comerciales y la especulación financiera habían contribuido a la cresta de los precios de los alimentos en 2008. En la sesión también se exploraron posibles innovaciones en las políticas e instituciones para atender las necesidades de las poblaciones vulnerables.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Xavier Patry y Bertrand Bosc, Lansing Trade Group International²

El Sr. Patry y el Sr. Bosc presentaron un análisis de los factores que inducían cambios en los precios y en la inestabilidad de los productos básicos, indicando que las variaciones sostenidas de los precios normalmente se iniciaban por un desequilibrio entre la oferta y la demanda. Los factores que habían provocado esos desequilibrios en 2007-2008 eran diferentes para los distintos productos. Por ejemplo, en el caso del trigo, la recuperación de los precios de los alimentos en 2007-2008 se podía explicar por una caída de la producción en varios de los grandes países productores, debido al cultivo de una superficie menor, las malas condiciones de crecimiento y las escasas cosechas. Para el maíz los motivos eran algo diferentes: menor producción, sobre todo en la UE, un aumento sin precedentes del consumo interno en todo el mundo y el crecimiento constante de la producción de etanol a partir del maíz. En cuanto a la soja, el desequilibrio se había debido a una disminución de un 20 por ciento en la producción de los tres principales productores (la Argentina, el Brasil y los Estados Unidos), un aumento de un 30 por ciento de las importaciones procedentes de China y una utilización sin precedentes de semillas oleaginosas para la producción de biodiésel.

“Las variaciones sostenidas de los precios normalmente se iniciaban por un desequilibrio entre la oferta y la demanda”

Aunque las fluctuaciones de los precios se podían explicar en gran medida por las características fundamentales subyacentes de la oferta y la demanda, las variables macroeconómicas también podían influir en su inestabilidad. En 2007-2008, esos factores habían sido la debilidad del dólar de los Estados Unidos, las elevadas tarifas de flete y los altos precios del petróleo que afectaban a los costos de producción y de transporte.

“Las existencias de productos básicos podían actuar como elemento amortiguador de la inestabilidad de los precios, proporcionando una fuente de productos en caso de una disminución inesperada de la producción”

Las existencias de productos básicos podían actuar como elemento amortiguador de la inestabilidad de los precios, proporcionando una fuente de productos en caso de una disminución inesperada de la producción. La relación existencias-utilización en todo el mundo y en los Estados Unidos para cada uno de esos cultivos había descendido a un mínimo histórico en 2007, con la consiguiente vulnerabilidad ante las alteraciones de la oferta. Los agricultores solían responder a la elevación de los precios aumentando la producción. Así pues, como consecuencia de los precios elevados de 2007-2008 se había incrementado la superficie cultivada, así como la inversión en técnicas agrarias, con el resultado de una producción mayor. Si bien esas inversiones contribuían a la reposición de las existencias, la relación existencias-utilización seguía siendo baja y las reducciones futuras de la oferta podrían tener consecuencias importantes en los precios.

Los oradores de Lansing Trade Group International señalaron que, debido al carácter de las perspectivas sobre los elementos fundamentales, los productos básicos seguirían atrayendo el interés especulativo. Los debates y las intervenciones de 2009 en la Comisión de Comercio de Futuros de Productos Básicos influirían en los posibles controles futuros sobre la especulación en los mercados de productos básicos. Algunos de los posibles resultados de los debates de la Comisión eran los siguientes:

- un control más estricto de los límites de posición, así como un control más riguroso de las exenciones para los fondos de cobertura e indizados;
- mayor control de las ventajas injustas concedidas a participantes específicos, por ejemplo mediante órdenes instantáneas u ocultas;
- acceso más difícil a la financiación;
- límites sobre una movilización excesiva; y

- mayor transparencia en relación con las posiciones de los diversos tipos de especuladores.

En el caso de que se aplicaran, esas medidas podrían ayudar a reducir la diferencia entre la participación en los mercados de productos básicos de inversores especulativos y otros participantes, como negociantes, elaboradores y usuarios.

El Sr. Patry señaló que, a fin de abordar la posible inestabilidad de los precios en el futuro, habría que poner el acento en la estabilización de la oferta y la demanda. Para ello podría ser necesario eliminar las subvenciones que fomentaban la producción de la generación presente de biocombustibles a partir del maíz. También se podrían plantear algunas intervenciones, en forma de subvenciones selectivas destinadas a crear incentivos para los cultivos de productos alimenticios vegetales.

Según el Sr. Patry y el Sr. Bosc, si bien no se podía considerar que los fondos indizados fueran directamente responsables de las fluctuaciones de los precios de cualquier producto específico, su actividad probablemente contribuía a la mayor inestabilidad observada recientemente. Los problemas no se resolverían impidiendo la participación de fondos en esos mercados, ya que se debían -por lo menos en parte- a elementos fundamentales. Era probable que la inestabilidad siguiera siendo un problema en los mercados de productos básicos, debido a la creciente incertidumbre de la oferta y la demanda en los próximos años.

(b) Scott Irwin, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign

El Profesor Irwin examinó de cerca los argumentos económicos que se estaban utilizando para justificar la afirmación de que la actividad especulativa conducía a la “burbuja” de los precios de los alimentos. Esos argumentos habían surgido en la prensa popular, siendo muchos los artículos periodísticos en los que se analizaba la función de los especuladores en la crisis alimentaria mundial. Debido a que muchos de esos argumentos carecían de una base conceptual o fáctica, el Profesor Irwin llegó a la conclusión de que no había pruebas que respaldaran la afirmación de que la actividad especulativa había sido un factor determinante de la “burbuja” de los precios de los alimentos en 2007-2008.

“No había pruebas que respaldaran la afirmación de que la actividad especulativa había sido un factor determinante de la “burbuja” de los precios de los alimentos en 2007-2008”

El Profesor Irwin expuso los principales aspectos del argumento de que los precios elevados de los alimentos representaban una burbuja de los precios. De acuerdo con ese argumento, la oferta de productos materiales se veía limitada a corto plazo. Las posiciones en futuros sin endeudamiento de fondos indizados representaban efectivamente una nueva “demanda” de productos materiales. Si la magnitud de la “demanda” de fondos indizados era suficientemente elevada con respecto a la oferta material, se podían disparar los precios y su inestabilidad. La conclusión de esa argumentación era que las inversiones de fondos indizados eran “demasiado elevadas” para el tamaño de los mercados de futuros de productos básicos existentes.

El Profesor Irwin señaló varios problemas conceptuales e incoherencias en ese argumento. Desde el punto de vista conceptual, había problemas para equiparar las corrientes monetarias con la demanda de productos materiales. Dado que los mercados de futuros eran juegos de suma cero, si las posiciones largas de fondos indizados eran una nueva “demanda”, las posiciones cortas para los mismos contratos representaban una nueva “oferta”. Cuando los participantes en el mercado estaban igualmente informados no había ningún límite en el número de contratos de futuros que podían crearse a un nivel de precios determinado. Además, no había pruebas de que se hubiera registrado un aumento de los productos almacenados. La especulación durante el período correspondiente no había sido excesiva en comparación con la cobertura. No había habido aumentos de los precios en todos los mercados de futuros de productos básicos incluidos en los índices populares. El Profesor Irwin observó que, aunque esos problemas conceptuales e incoherencias constituían un argumento razonablemente sólido en contra de las burbujas en los precios de los productos básicos, algunos analistas seguían estimando que se había tratado de un episodio único en el mercado. Se necesitaban más pruebas de la relación entre el comercio de fondos indizados y los precios de futuros de los productos básicos. Basándose en el examen de las pruebas existentes, el Profesor Irwin llegó a la conclusión de que la labor empírica inicial no respaldaba



la idea de que la actividad especulativa había provocado una burbuja de los precios.

(c) George Rapsomanikis, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Según el Dr. Rapsomanikis, los precios internacionales de los alimentos casi se habían duplicado en los tres últimos años y se mantenían a niveles excepcionalmente elevados. El índice de precios de los alimentos de la FAO había subido un 9 por ciento en 2006 y un 23 por ciento en 2007, y ese aumento se había mantenido y acelerado en los primeros meses de 2008. Una proporción de ese aumento de los precios se podía atribuir a la depreciación del dólar de los Estados Unidos. Expresado en otras monedas, el índice quedaba dentro de la gama de la variación histórica, pero seguía siendo sustancial. Si bien habían aumentado los precios de casi todos los productos agrícolas, por lo menos en valor nominal, la tasa de aumento había variado considerablemente de un producto a otro. En particular, los precios internacionales de los alimentos básicos, como los cereales, las semillas oleaginosas y los productos lácteos, habían registrado aumentos mucho más espectaculares que los de los productos tropicales y las materias primas.

“El crecimiento económico, los biocombustibles, las políticas monetarias, la especulación y los mercados restringidos de productos agropecuarios eran factores que guardaban relación con la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008”

El Dr. Rapsomanikis opinaba que el crecimiento económico, los biocombustibles, las políticas monetarias, la especulación y los mercados restringidos de productos agropecuarios eran factores que guardaban relación con la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008. El crecimiento económico había provocado una subida de los precios de la energía, debido a la fuerte demanda en China y la India. Ese aumento de los precios de la energía contribuía a su vez a la elevación de los costos de los insumos para la producción agropecuaria. La producción de biocombustibles afectaba a los mercados de productos alimenticios debido a que algunos cultivos se utilizaban como insumos de biocombustibles, y la

producción de éstos podía inducir un desplazamiento de la utilización de la tierra, con el abandono de la producción de alimentos. Las repercusiones de los factores macroeconómicos, como los cambios en la oferta monetaria, que podían afectar a los precios de los productos básicos, habían sido objeto de escasa atención en los análisis de la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008.

Con respecto a la cuestión de la especulación en los mercados de productos alimenticios y no alimenticios, el Dr. Rapsomanikis indicó que la especulación hacía subir los precios de futuros, lo cual, a su vez, daba lugar a un aumento de los precios al contado que no reflejaba solamente las características fundamentales en las que se basaban la oferta y la demanda. En conjunto, los mercados de productos agropecuarios eran más pequeños y tenían una liquidez considerablemente menor que los mercados de energía o de metales. Aunque les correspondía una proporción menor de inversiones en la financiación de los productos básicos, el valor de esas inversiones consideradas en conjunto era grande en comparación con el tamaño del mercado de cada producto individual. Los mercados de futuros de productos agropecuarios reaccionaban con rapidez ante la nueva información, y a corto plazo esas actividades de inversión podían tener repercusiones en los precios, especialmente cuando los mercados eran restringidos. Por consiguiente, el Dr. Rapsomanikis llegó a la conclusión de que un volumen elevado de inversiones podía haber provocado distorsiones temporales en los precios, pero no había determinado la tendencia.

La principal preocupación de la FAO con respecto a la crisis de precios de los alimentos era la medida en que ese hecho agravaba los niveles de pobreza de los hogares vulnerables. Para satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables, el Dr. Rapsomanikis propugnaba la creación de redes de seguridad selectivas. La FAO había estado interviniendo en más de 90 países, ayudando a elevar la producción de alimentos mediante el suministro de semillas mejoradas, fertilizantes y otros insumos agrícolas y asistencia técnica. Por ejemplo, los gobiernos de muchos países, especialmente del África Oriental y Austral, se habían concentrado en programas específicos de ayuda selectiva al mercado de insumos. Los programas de subvenciones selectivas de los insumos estaban dirigidos a los agricultores que en otro caso no utilizarían ningún insumo o que reaccionarían a la ayuda aumentando sustancialmente su aplicación. Esos programas, que podían reducir selectivamente el costo de los fertilizantes y las semillas para los pequeños

propietarios, tenían por objeto garantizar la seguridad alimentaria a nivel tanto familiar como nacional.

El Dr. Rapsomanikis también defendía que se estudiara la posibilidad de mantener reservas estratégicas nacionales de alimentos relativamente pequeñas. En ese tipo de programa de distribución selectiva de alimentos deberían celebrarse más consultas y mantener una coordinación mejor entre los gobiernos y el sector privado en cuanto a la evaluación de los mercados y el suministro de información sobre la disponibilidad de alimentos. Las políticas garantizarían la disponibilidad de información creíble sobre los programas de importación del sector público y los cambios en los aranceles de importación, a fin de evitar perturbaciones en el sector privado y garantizar la disponibilidad de alimentos. El establecimiento de normas claras y transparentes para la intervención de los gobiernos en el mercado mejoraría la previsibilidad. La reducción del volumen de las reservas de alimentos del sector público favorecería el desarrollo del sector privado. Los mecanismos de facilitación del comercio también podían desempeñar una función, garantizando el cumplimiento de los contratos comerciales entre países.

(d) Máximo Torero, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)

El Dr. Torero describió los resultados de dos proyectos de investigación del IFPRI en los que se examinaba la cresta de precios de los alimentos de 2007-2008. En primer lugar, el modelo MIRAGE del IFPRI demostraba que las prohibiciones y restricciones de las exportaciones explicaban alrededor del 30 por ciento del aumento de los precios de los cereales básicos, debido al carácter muy concentrado de los mercados de esos cultivos. El Dr. Torero señaló que los costos potenciales de la elevación del proteccionismo eran altos e insistió en la importancia de concluir la Ronda de Doha.

En segundo lugar, la investigación empírica del IFPRI indicaba que la actividad especulativa en el mercado de futuros podía haber contribuido a aumentar los precios de los productos básicos agrícolas en los últimos meses, aunque las pruebas no eran concluyentes. No obstante, el Dr. Torero adujo que, mientras las transacciones de los operadores de fondos indizados en los mercados de futuros estimularan a otros a efectuar transacciones en el mercado al contado, la especulación tendría repercusiones en los precios al contado y en la economía real.

En las investigaciones del IFPRI se describía de qué manera influían las crestas de precios de los alimentos en el presupuesto de los hogares pobres. El aumento de los precios afectaba negativamente al poder adquisitivo cuando se destinaba a los alimentos una proporción elevada de los ingresos y los salarios no aumentaban en respuesta a las subidas de los precios de los alimentos. Para compensar esos cambios en el presupuesto, era posible que los hogares pobres tuvieran que vender bienes productivos o retirar a las niñas de la escuela. Las consecuencias presupuestarias de esa cresta de precios agravarían las deficiencias nutricionales y aumentarían la incidencia de la pobreza.

La crisis financiera y las posibles repercusiones del cambio climático probablemente intensificarían los efectos negativos de la crisis alimentaria y energética en los pobres. La crisis financiera complicaba los riesgos derivados de la crisis de los precios de los alimentos reduciendo las inversiones públicas en la agricultura. La disminución del empleo y los salarios de los trabajadores poco calificados, así como la reducción de las remesas, aumentaba ulteriormente la vulnerabilidad de los pequeños propietarios pobres. Las simulaciones mundiales del cambio climático habían demostrado que dicho cambio podía dar lugar a una reducción de la producción mundial de los cultivos de productos alimenticios y al consiguiente aumento de los precios, con unos efectos relativamente mayores en los hogares pobres.

El Dr. Torero propuso un nuevo mecanismo institucional a escala mundial para abordar la inestabilidad y la especulación futuras del mercado. En ese mecanismo se enfocaría el problema de dos maneras. En primer lugar, habría una reserva material mínima de cereales para asistencia humanitaria (una reserva de urgencia de unas 300.000 toneladas métricas de cereales básicos, alrededor del 5 por ciento de las corrientes de ayuda alimentaria presentes). Además, el mecanismo contaría con un dispositivo para gestionar el riesgo mediante el establecimiento de una reserva virtual, respaldada por un fondo financiero, que llevara la calma a los mercados en situaciones especulativas. A fin de establecer esa reserva virtual, un grupo de países participantes se comprometería a suministrar fondos en caso necesario para intervenir en los mercados de cereales. Para determinar el tamaño de ese fondo habría que realizar nuevos análisis, ya que los mercados de futuros de los productos básicos tenían un margen elevado de poder multiplicador. Por ejemplo, un fondo de 12.000 a 20.000 millones de dólares EE.UU. podría cubrir del 30 al 50 por ciento del volumen normal del comercio de



cereales. Esos recursos serían promisorios -o virtuales- y no gastos presupuestarios reales.

(e) David Nabarro, Coordinador del Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria

El Dr. Nabarro, actuando como ponente, expuso algunas reflexiones sobre las cuatro intervenciones desde su perspectiva como Coordinador del Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria. Llegó a la conclusión de que había que seguir investigando para aclarar los efectos de las actividades especulativas en los precios de los alimentos. Con respecto a la comprensión de la incidencia en la pobreza, el Dr. Nabarro propugnaba una investigación orientada a la seguridad alimentaria, incluidas las diferencias de las repercusiones en los medios urbano y rural y las consecuencias nutricionales.

Con respecto a las posibles intervenciones para abordar las repercusiones socioeconómicas de la crisis de los precios de los alimentos, indicó que no era probable que se pudieran manipular a corto plazo los mercados para abordar los posibles efectos de ese aumento de los precios en la pobreza. Había que conceder prioridad con urgencia a las políticas destinadas a abordar los elementos fundamentales que provocaban la inestabilidad de los precios, como la reposición de las existencias nacionales. Se podía estudiar la posibilidad de intervenciones de carácter normativo y el establecimiento de redes de seguridad que amortiguaran los posibles efectos negativos de la inestabilidad de los precios en la población pobre vulnerable. Para orientar debidamente las intervenciones apropiadas de carácter normativo, había que identificar los sectores que podrían contribuir a promover la capacidad de recuperación de las poblaciones vulnerables. El entorno político presente podía brindar una oportunidad para que los dirigentes mundiales prestaran más atención a esa cuestión.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Un miembro del público, destacando la eficacia de la producción y la distribución del sector de los biocombustibles del Brasil, pidió a los expertos de Lansing Trade International que aclarasen por qué suponían que los biocombustibles de la generación presente no eran viables. El Sr. Bosc explicó que esa observación se refería al etanol obtenido a partir del

maíz y no a la producción de etanol a partir del azúcar en el Brasil.

Con respecto a la cuestión de la función de las subvenciones y sus vinculaciones con la seguridad alimentaria, otro miembro del público expresó su desacuerdo con la conclusión de Lansing Trade International de que la eliminación completa de las subvenciones a la agricultura podría poner en peligro la estabilización mundial de la oferta y la demanda de alimentos. El Sr. Patry respondió que, puesto que la eliminación de las subvenciones probablemente daría lugar a una reducción de la producción, era importante anticiparse a ese cambio en la producción mundial y estudiar la posibilidad de introducir políticas que contribuyeran a garantizar que se abordase la caída de la producción.

En respuesta a una pregunta relativa a la mejor manera de adaptar el sistema presente de comercio agropecuario, el representante de la FAO indicó que las redes de seguridad eran muy eficaces durante las recesiones. Sin embargo, podría resultar difícil mejorar esos enfoques para llegar a un sector más amplio de la población. El Profesor Irwin señaló que los países podían utilizar los intercambios de productos como cobertura de los mercados de futuros. Eso se había intentado en el pasado, pero la aplicación era difícil debido al volumen de los intercambios. El Sr. Bosc observó que mediante mercados de productos básicos eficaces y transparentes todos los agentes, incluidos los gobiernos nacionales, deberían poder proporcionar una cobertura de acuerdo con sus necesidades, y comentó que la línea de separación entre cobertura y especulación era sutil.

3. Conclusiones y camino a seguir

Como conclusión, se invitó a cada uno de los oradores a formular observaciones sobre la cuestión de si eran necesarias medidas adicionales para mejorar el funcionamiento de los mercados agropecuarios, de manera que se consiguiera la seguridad alimentaria en un mundo con más de 1.000 millones de personas hambrientas. El Dr. Torero comentó que en el momento presente los mercados agropecuarios no estaban funcionando con eficacia debido a problemas en la transmisión de los precios, así como a distorsiones en los sectores de los biocombustibles y las subvenciones. Esas cuestiones se podían abordar mediante reglamentación. Los dos expertos de Lansing Trade International añadieron que, dado que el mercado funcionaba como mecanismo de formación de precios, la mejora de la transparencia del mercado sería un

paso en la dirección apropiada. El Dr. Rapsomanikis insistió en la necesidad de garantizar que los mercados funcionaran en favor de los pobres, mejorando las inversiones en bienes e instituciones que contribuyeran a estabilizar la capacidad de los mercados de productos alimenticios para satisfacer sus necesidades. El Profesor Irwin indicó que defendía una mejora del acceso a la información sobre los mercados, con objeto de garantizar que hubiera signos económicos exactos. Esto debería ir combinado con inversiones en tecnologías de la producción y en educación. A corto plazo, el Profesor Irwin insistió en la necesidad de eliminar las subvenciones a los biocombustibles en el mundo occidental. Señaló que esas subvenciones creaban distorsiones importantes y tenían efectos duraderos, aumentando la vulnerabilidad a los

problemas de los mercados de productos alimenticios en un futuro próximo. Según el Dr. Nabarro, como medidas necesarias se debería prestar atención con rapidez a las subvenciones injustas y evitar la desviación de cultivos de cereales hacia la producción de etanol. El Dr. Nabarro llegó a la conclusión de que se necesitaba un compromiso mundial al más alto nivel político para garantizar que todos tuvieran acceso a suficientes alimentos.



Notas finales

² Lansing Trade Group es una empresa comercial que se ocupa fundamentalmente de los movimientos de productos básicos materiales. Comercia con cereales enteros, ingredientes de piensos, biocombustibles, carnes, contenedores y otros muchos productos básicos en América del Norte y en el resto del mundo.

D. Política sobre el cambio climático y normas comerciales: ¿conflicto o coherencia?

Martes 29 de septiembre de 2009 - 9.00-11.00 h

Moderador

Sr. Marcos Orellana - Director del Programa de Comercio y Desarrollo Sostenible, Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL)

Oradores

Sr. Clive George - Investigador Superior del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester

Sr. Hannes Schloemann - Director, WTI Advisors Ltd. (Oxford/Ginebra)

Sr. Benjamin Simmons - Oficial jurídico, Departamento de Economía y Comercio, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Sr. Peter Wooders - Economista superior, Cambio climático, energía y comercio, Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD)

Organizada por

Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL)
y Amigos de la Tierra - Europa (FOEE)

Informe redactado por

Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL)
y Amigos de la Tierra - Europa (FOEE)



Resumen

A medida que progresan las negociaciones sobre el cambio climático y se acerca la Conferencia Ministerial de la OMC de 2009, el nexo entre medidas relacionadas con el cambio climático y normas comerciales adquiere cada vez mayor significado. Ello representa desafíos y oportunidades tanto en el frente del cambio climático como en el del comercio.

En su publicación, *Is World Trade Law a Barrier to Saving Our Climate?*, el Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL) y Amigos

de la Tierra - Europa (FOEE) examinaron la intersección entre medidas relacionadas con el clima y normas sobre el comercio internacional. Los panelistas analizaron la relación entre normas multilaterales sobre el cambio climático y normas de la OMC, y entre las normas de la OMC y las medidas nacionales relacionadas con el cambio climático, con inclusión de las etiquetas y normas, los planes de eficiencia de los combustibles, las subvenciones verdes contra el cambio climático y los ajustes en frontera de los costos del carbono.

Resumen de los puntos principales

El debate fue presentado y moderado por Marcos Orellana, Director del Programa de Comercio y Desarrollo Sostenible del Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL). Estuvo estructurado en dos partes: primero, los panelistas examinaron aspectos específicos incluidos en el informe; luego, se ocuparon de dos cuestiones generales relacionadas con la importancia del debate sobre el comercio y el cambio climático para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y para la OMC.

“Las normas de la OMC ofrecen amplia flexibilidad para las medidas encaminadas a adoptar procedimientos eficaces frente al cambio climático”

El Sr. Orellana presentó brevemente el informe *Is World Trade Law a Barrier to Saving Our Climate?*, publicado por el CIEL y FOEE. Las cuestiones abordadas en el informe y examinadas en la primera parte del panel pueden agruparse como sigue: etiquetado y normas -con inclusión de la eficiencia en el uso de los combustibles-, subvenciones verdes contra el cambio climático y los ajustes en frontera de los costos del carbono. En el informe se llega a la conclusión de que las normas de la OMC ofrecen amplia flexibilidad para las medidas encaminadas a adoptar procedimientos eficaces frente al cambio climático. El Sr. Orellana preguntó luego a los panelistas si consideraban que las normas mundiales sobre el comercio obstaculizan los esfuerzos por salvar nuestro clima, señalando que muchas veces se argumenta que las normas de la OMC entorpecen la aplicación de las medidas relacionadas con el cambio climático.

1. Intervenciones de los panelistas

Etiquetado y normas: ¿Se debe informar a los consumidores de la eficacia en el consumo de combustibles durante el proceso de producción, es decir, sobre la huella de carbono y/o los métodos de producción? ¿Qué relación tiene esto con la fijación de normas relativas a la eficiencia en el consumo de combustibles?

(a) Clive George, Investigador superior del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester

El Sr. George examinó los efectos del comercio de productos agrícolas. Observó que, siendo Comisario de Comercio europeo, antes de la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999, el Director General de la OMC, Pascal Lamy, realizó evaluaciones del impacto de los acuerdos comerciales en la sostenibilidad, en particular con respecto a la agricultura. El Sr. George mencionó que el comercio de productos agrícolas, con inclusión del comercio de biocombustibles, corre peligro de aumentar los niveles ya elevados de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La mejor solución posible, propuso, es adoptar planes de etiquetado, normas y certificación, pero únicamente si van acompañados de acuerdos internacionales.

“El comercio de productos agrícolas, con inclusión del comercio de biocombustibles, corre peligro de aumentar los niveles ya elevados de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)”

El Sr. George manifestó su preocupación por los países que, como el Brasil, cuentan con grandes extensiones de tierra disponible que no se utilizan para la agricultura ni son objeto de deforestación. El Sr. George afirmó que, de acuerdo con las normas de la OMC, no es fácil prevenir la deforestación, ya que debe haber acuerdos internacionales y normas precisas que no dejen ninguna duda acerca del artículo XX del GATT. Si se consiguiera ese objetivo, no habría ningún problema de compatibilidad con las normas de la OMC.

El Sr. George mencionó también sus preocupaciones acerca de las medidas internacionales de observancia, así como sobre el impacto de las normas en los pequeños agricultores. Concluyó afirmando que, en virtud de las normas de la OMC, los planes de etiquetado, normas y certificación son aceptables pero que, en la práctica, es poco probable que tengan gran repercusión en las emisiones de GEI.

(b) Hannes Schloemann, Director, WTI Advisors Ltd. (Oxford/Ginebra)

El Sr. Schloemann continuó el debate sobre etiquetado y normas examinando los problemas planteados por





su carácter selectivo. Se mostró de acuerdo con la conclusión del estudio del CIEL-FOEE. El problema, afirmó, es que las etiquetas y normas son demasiado selectivas. Según el Sr. Schloemann, el papel de la OMC es fundamentalmente positivo.

Mencionó la importancia de que las etiquetas y normas cumplieran las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), y observó que podría haber problemas relacionados con su artículo 3. En él se considera la posibilidad de discriminación basada en el modo de producción (un elemento clave en las normas sobre el clima), lo que podría dar lugar a un análisis en el marco del artículo XX del GATT. Según el Sr. Schloemann, habría que tener particularmente en cuenta la necesidad de comprobar que se mantiene la idea de la no discriminación. El GATT y el Acuerdo OTC se aplican simultáneamente, a no ser que exista un conflicto, en cuyo caso prevalece el Acuerdo OTC. El objetivo principal de ese Acuerdo es impulsar a los Miembros de la OMC hacia la armonización, consideración importante que muchas veces no se tiene en cuenta y que está en relación con el artículo 5. El Acuerdo OTC, si se aplica debidamente, puede garantizar la aplicación de las normas en forma justa y equitativa.

**(c) Peter Wooders, Economista superior,
Cambio climático, energía y comercio,
Instituto Internacional de Desarrollo
Sostenible (IISD)**

Al examinar la pregunta referente a la necesidad de normas para regular las emisiones de GEI, el Sr. Wooders observó que el etiquetado y las normas son legítimos y de gran importancia para la formulación de políticas públicas, y necesarios para reducir los GEI. Señaló que, con un acuerdo sobre los bienes y servicios ambientales, sería posible conseguir una reducción del 0,1 al 0,9 por ciento de las emisiones mundiales de GEI, si el acuerdo se aplica en su totalidad. Las normas en cuestión suelen ser normas relacionadas con los productos, y de esa manera se evitan las dificultades de las normas establecidas sobre la base de procesos y métodos de producción (PMP) no relacionados con los productos. No obstante, el etiquetado y las normas reducirían los GEI más que un acuerdo sobre los bienes y servicios ambientales. El Acuerdo OTC puede contribuir estableciendo normas de armonización, ya que las normas y reglamentos tendrían mayor repercusión con unas normas más armonizadas.

“El etiquetado y las normas son legítimos y de gran importancia para la formulación de políticas públicas, y necesarios para reducir los GEI”

Subvenciones verdes contra el cambio climático aplicables a determinados métodos de producción: ¿Presentan más ventajas que las normas de la OMC? ¿Son las subvenciones verdes la respuesta más adecuada? ¿Existen subvenciones para la producción de energía renovable y para la adquisición de productos eficientes desde el punto de vista energético?

**(d) Benjamin Simmons, Oficial jurídico,
Departamento de Economía y Comercio,
Programa de las Naciones Unidas para el
Medio Ambiente (PNUMA)**

El Sr. Simmons respondió a la pregunta sobre las ventajas de las subvenciones verdes frente a las normas de la OMC, declarando que la observancia de las disposiciones de la OMC depende de las medidas adoptadas por los Estados Miembros. Estas cuestiones van más allá de la compatibilidad con la OMC. No obstante, el Sr. Simmons se pregunta si las subvenciones deberían utilizarse, aun cuando sean compatibles con la OMC. Mencionó que el PNUMA respalda las subvenciones verdes. Por ejemplo, en virtud de los programas de estímulo verdes hay más de 400.000 millones de dólares EE.UU. disponibles en todo el mundo, pero el concepto de verde es muy amplio. En cuanto a la pregunta sobre si es compatible con la OMC, los países opinan claramente que lo es, pues de lo contrario no respaldarían esos esfuerzos. No obstante, por lo que se refiere a las normas de la OMC, no está claro si existen condiciones de igualdad con respecto a esas subvenciones.

**(e) Peter Wooders, Economista superior,
Cambio climático, energía y comercio,
Instituto Internacional de Desarrollo
Sostenible (IISD)**

El Sr. Wooders trató de responder a la pregunta de si las subvenciones verdes son la respuesta más adecuada, señalando que las subvenciones se introdujeron por razones válidas, y lo mismo podría decirse de las subvenciones verdes. Afirmó que el apoyo a la inversión no es la única medida posible. Podemos crear entornos más propicios para las inversiones en energía no

contaminante. Por ejemplo, en Egipto, sólo el 0,7 por ciento de su energía es de origen eólico, a pesar de las condiciones favorables para ese tipo de energía. Un obstáculo fundamental para el crecimiento del sector de la energía eólica de Egipto es que el gas natural para la generación de electricidad es poco costoso como consecuencia de las subvenciones. El Sr. Wooders aconseja que se eliminen las distorsiones antes de otorgar subvenciones verdes. Observó la notificación del G-20 acerca de la eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles. Insistió en la necesidad de cuantificar el volumen e impacto de las subvenciones a esos combustibles y, luego, utilizar esos datos para formular estrategias de reforma.

“Podemos crear entornos más propicios para las inversiones en energía no contaminante”

(f) Clive George, Investigador superior del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester

El Sr. George examinó las consideraciones geopolíticas relacionadas con las subvenciones. Se declaró contrario a las subvenciones verdes, a no ser que se utilicen a corto plazo y como estímulo. En cuanto a los biocombustibles, observó que, si bien los biocombustibles brasileños son más eficientes de acuerdo con la mayoría de los análisis del ciclo de vida, el aumento de la producción de etanol celulósico está desplazando la producción de soja y de carne de bovino hacia el Amazonas, lo que significa que se producen más GEI de los que se ahorran. El Sr. George mencionó que la seguridad energética representa todavía una preocupación importante, ya que constituye precisamente el punto en que la geopolítica entra en juego y complica la dificultad de abordar el problema de las subvenciones. Los países se plantean las políticas energéticas en términos geopolíticos.

“Los países se plantean las políticas energéticas en términos geopolíticos”

Ajustes en frontera de los costos del carbono: ¿Cuáles son las cuestiones relacionadas con las fugas, la competitividad, las ventajas comparativas y el problema de los beneficiarios sin contrapartida?

¿Cómo pueden comprometerse los países a adoptar medidas eficaces para reducir el cambio climático?

(g) Peter Wooders, Economista superior, Cambio climático, energía y comercio, Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD)

El Sr. Wooders insistió en que caben pocas dudas acerca de que las fugas y la competitividad representen un problema, aunque no hay pruebas empíricas de que se estén produciendo en la realidad. No obstante, observó que hay una gran incertidumbre debido al gran número de factores relevantes que complican el análisis. Los responsables de la formulación de políticas temen que la competitividad dé lugar a la pérdida de empleos a corto plazo, como se observa en el sector automovilístico en algunos lugares. Aunque la industria tiene capacidad de autoprotección, y puede hacer más para ser más competitiva, existe todavía el problema de la incertidumbre. Para contar con un sistema eficaz, sería necesario disponer de un análisis del ciclo de vida de cada producto, lo que sería muy costoso. Además, afirmó, para lograr esa eficacia, se necesitan también las mejores tecnologías disponibles. Por ello, el Sr. Wooders concluyó que era menos probable que la combinación de esos dos elementos de un sistema eficaz de ajuste en frontera de los costos del carbono estuviera en conformidad con la OMC.

Dirigiéndose a los asistentes, el Sr. Wooders preguntó si era conveniente considerar esos ajustes en frontera de los costos del carbono como instrumento de la política industrial. Según él, lo que preocupa a los responsables de la formulación de políticas es la pérdida de empleos a corto plazo pero también la reubicación geográfica de las industrias a largo plazo. Insistió en que la comunidad del comercio y el medio ambiente no era el foro más indicado para mantener un debate sobre la industria. Una solución multilateral era preferible a una propuesta unilateral, pero no era probable que la solución multilateral se decidiera durante la Conferencia de la CMNUCC en Copenhague. Afirmó que tampoco era probable que se celebrara en la OMC un debate sobre los ajustes en frontera de los costos del carbono y concluyó diciendo que, al examinar esta cuestión, el IISD mantenía la posibilidad de agrupar a los países en el marco del G-20 o una iniciativa independiente semejante. Por ejemplo, dado que los países no desean que la OMC establezca un foro, éste podría constituirse por iniciativa del G-20.



(h) Benjamin Simmons, Oficial jurídico, Departamento de Economía y Comercio, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

El Sr. Simmons advirtió del peligro de obstruir las negociaciones de la CMNUCC poniendo en primer plano las cuestiones comerciales, como los ajustes en frontera de los costos del carbono. Observó también que el resultado podría verse obstaculizado por los países que utilizan medidas unilaterales, si se conseguía un acuerdo multilateral en la CP 15. La India, por ejemplo, proponía la inclusión de medidas en la CP 15 para disuadir a los países de la utilización de medidas unilaterales.

(i) Hannes Schloemann, Director, WTI Advisors Ltd. (Oxford/Ginebra)

El Sr. Schloemann respondió a la pregunta de si la solución de conflictos es una opción posible, y afirmó que lo era, pero que debería utilizarse únicamente como "plan B", ya que la opción de un acuerdo era más válida. Explicó que las normas de la OMC están razonablemente bien desarrolladas, con inclusión del artículo XX sobre medidas ambientales, a no ser que una medida sea excesiva o discriminatoria. Una manera de avanzar sería no temer a la solución de conflictos, pero dar tiempo para que siga su curso a fin de lograr un acuerdo sobre una moratoria de las medidas comerciales. Por ejemplo, con respecto a una moratoria sobre las medidas en frontera, se podría contar con el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Preguntas más amplias

El moderador propuso las dos siguientes preguntas a los asistentes:

- ¿Qué significa el debate sobre el comercio y el cambio climático para el régimen del cambio climático y la CMNUCC?
- ¿Qué significa el debate sobre el comercio y el cambio climático para la OMC?

(j) Clive George, Investigador superior del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester

El Sr. George respondió a la primera pregunta afirmando que, en relación con la CP 15 y su aplicación, el derecho

ambiental internacional no puede dejar ningún margen de duda en las normas de la OMC. La respuesta a la segunda pregunta, relacionada con la OMC, era más difícil. El Sr. George citó el discurso inaugural de la Conferencia Ministerial de la OMC, cuyo tema era la posibilidad de responder a los desafíos del presente con ideas del pasado. Mantuvo que la OMC se había creado en un mundo unipolar, pero el mundo ha dejado de ser unipolar y la OMC es ahora un instrumento desfasado. Mantuvo la necesidad de una revisión a fondo de la OMC, en que se tenga en cuenta la posibilidad de incorporar la OMC al FMI.

(k) Benjamin Simmons, Oficial jurídico, Departamento de Economía y Comercio, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

El Sr. Simmons respondió que el régimen del cambio climático no tendrá en cuenta cuestiones comerciales como las subvenciones a los combustibles fósiles, ya que no hay ninguna flexibilidad. Afirmó que sería demasiado pedir que la CMNUCC se encargara de todas las cuestiones comerciales. De todas formas, ¿debería ocuparse de estas cuestiones la OMC? Observó que, en virtud de las normas actuales, los países pueden plantearse por su cuenta las cuestiones relacionadas con el comercio y el cambio climático. Por ejemplo, hay un enorme déficit de información sobre las subvenciones y las medidas compensatorias. El orador insistió en el enorme potencial de los países para hacer frente al cambio climático mediante subvenciones a los combustibles fósiles. No obstante, observó que, si la Ronda de Doha no llega a buen término, habría que resolver todavía un número mayor de cuestiones relacionadas con el cambio climático.

“Si la Ronda de Doha no llega a buen término, habría que resolver todavía un número mayor de cuestiones relacionadas con el cambio climático”

(l) Hannes Schloemann, Director, WTI Advisors Ltd. (Oxford/Ginebra)

A la pregunta de si, en caso de que fracasara la CP 15, la OMC debería deshacer el entuerto, el Sr. Schloemann insistió en que la OMC es una pequeña pieza del rompecabezas del cambio climático, y que, si fracasara la CP 15, la OMC no podría recomponer la situación. Se

tendría que conformar con algunas de las piezas -como los ajustes en frontera de los costos del carbono-, que podrían resolverse mediante la solución de conflictos. Mencionó que el principio de la tasa de descuento del carbono en el marco de la CMNUCC podría incorporarse al artículo XX de la OMC.

(m) Peter Wooders, Economista superior, Cambio climático, energía y comercio, Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD)

En lo que se refiere al papel de la OMC y la CMNUCC, el Sr. Wooders observó que cada país se fija su propia meta, y no cabe esperar que la CP 15 consiga grandes resultados útiles para la OMC. La CP 15 debería ocuparse de otros temas, como la estructura, antes de tratar las cuestiones relacionadas con el comercio. Quizá lo mejor sería preguntar qué puede hacer la OMC para la CMNUCC, ya que ésta necesita toda la ayuda que se le pueda otorgar. En cuanto al posible papel de la OMC, la pregunta pertinente es qué podría hacer la OMC para promover el desarrollo sostenible y, por lo tanto, las normas comerciales. Debería establecerse una hoja de ruta del desarrollo sostenible de la OMC. El Sr. Wooders declaró que las negociaciones son un elemento clave para una OMC transparente, y propuso la creación de un panel que suministre información, inspirado en el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, como base para las negociaciones de la OMC.

“Debería establecerse una hoja de ruta del desarrollo sostenible de la OMC”

2. Preguntas y comentarios de los asistentes



Esta parte del taller comenzó con una intervención de Ron Steenblick, de la OCDE. Preguntó a los panelistas si las normas voluntarias repercuten en los consumidores. En respuesta a la pregunta, el Sr. George declaró que tenían cierta influencia, pero no excesiva. Examinó la posibilidad de transformar las normas en un reglamento. El producto A para los biocombustibles frente a los cosméticos podría dar lugar a dos valores diferentes de acuerdo con una evaluación del ciclo de vida, y el fabricante de cosméticos podría desear el valor del biocombustible.

El debate continuó intentando dar respuesta a la pregunta de si el código de conducta sobre las medidas en frontera al margen de la OMC era más fácil y si los derechos de propiedad intelectual constituían un obstáculo. El Sr. George respondió que el Japón, los Estados Unidos y los Países Bajos habían conseguido el desarrollo con un lento proceso de adopción de patentes. En respuesta a la pregunta sobre los derechos de propiedad intelectual, el Sr. Schloemann mencionó que el desarrollo tecnológico mundial se ha visto impulsado por el desarrollo de los productos farmacéuticos en los Estados Unidos, que tropieza con el problema del exceso de patentes. Señaló que el temor competitivo es lo que explica las vacilaciones acerca de algunas condiciones de la OMC y la CMNUCC.

E. El proteccionismo: ¿Qué significa para la inversión extranjera directa? Implicaciones para la gobernanza mundial

Martes 29 de septiembre de 2009 - 11.15-13.15 h

Moderador

Sra. Sharon Leclercq-Spooner - Asociada de EPPA Partnership SA y Presidenta del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos ante la Unión Europea

Oradores

Sr. Pascal Kerneis - Director Gerente del Foro Europeo de Servicios

Sr. Sushil Handa - Fundador del grupo de empresas The Fifth Veda Entrepreneurs

Sr. Selig Merber - Asesor, Regulación del Comercio Internacional, General Electric Company (GE)

Sr. Ignacio Iruarrizaga Díez - Jefe Adjunto de Dependencia, Comercio de Servicios e Inversión, Dirección General de Comercio, Comisión Europea

Organizada por

AmCham EU (Cámara de Comercio de los Estados Unidos ante la Unión Europea)

Informe redactado por

AmCham EU (Cámara de Comercio de los Estados Unidos ante la Unión Europea)



Resumen

La gran variedad de restricciones existentes y las crecientes medidas proteccionistas tienen un efecto paralizador en la inversión extranjera directa (IED). Esos factores repercuten en la libre circulación de bienes, servicios y capitales, en detrimento tanto de los posibles inversores como del crecimiento económico local. Al parecer, la actual crisis no ha contribuido precisamente a animar a los países a abandonar las restricciones existentes, aun cuando se necesitan desesperadamente nuevas fuentes de capital y un nuevo desarrollo económico. Asimismo, las empresas, al encontrarse con obstáculos arancelarios y no arancelarios cada vez mayores, se muestran más cautas ante la IED debido a la falta de certeza jurídica y de previsibilidad.

En esta sesión se plantearon las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los obstáculos proteccionistas actuales y previstos a la IED en varios sectores y entre diferentes regiones o países?

- ¿Qué repercusión tienen esas medidas en las empresas?

- ¿Qué soluciones mundiales pueden hacer frente a esos desafíos de alcance global para garantizar la recuperación sostenible y el crecimiento económico a largo plazo?

- ¿Cuáles son las implicaciones para la gobernanza mundial?

El debate demostró la necesidad de establecer un entorno reglamentario mejor y más abierto para la IED. Los actuales mecanismos de gobernanza pueden contribuir a ese objetivo, pero presentan también inconvenientes. Los principios de la no discriminación y trato nacional deben aplicarse mejor a la IED. Tendría sentido establecer un foro para examinar los medios disponibles con ese fin.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Sharon Leclercq-Spooner, Asociada de EPPA Partnership SA y Presidenta del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos ante la UE (AmCham EU)

La sesión fue moderada por la Sra. Leclercq-Spooner. El AmCham EU habla en nombre de las compañías americanas que realizan operaciones en Europa. Se ocupa sobre todo de la forma en que las políticas repercuten en las empresas y mantiene un diálogo constante con los responsables de la formulación de políticas.

A medida que se fue profundizando la crisis económica, los miembros del AmCham EU demostraron cada vez mayor preocupación acerca de las perspectivas de la inversión extranjera directa (IED) y los peligros de las medidas proteccionistas. Las cifras son alarmantes, y los últimos informes de la OCDE, la UNCTAD y la OMC prevén una caída del 30-40 por ciento de la IED sólo en este año.

“La inversión es fundamental para crear trabajo, aprovechar los conocimientos teóricos y técnicos disponibles, y generar y propagar la prosperidad”

La inversión es fundamental para crear trabajo, aprovechar los conocimientos teóricos y técnicos disponibles, y generar y propagar la prosperidad. Los esfuerzos para que la inversión pueda realizarse en la mejor forma posible redundan en beneficio de todos. La solución no es el proteccionismo.

El AmCham EU estima que conviene entablar debates dentro de la OMC -y, en realidad, en todos los niveles de gobernanza- sobre la manera de crear un entorno reglamentario más favorable a la inversión. En el sitio Web del AmCham EU puede encontrarse un documento inicial en el que se propone la creación de un foro en el marco de la OMC.

Con el fin de iniciar el proceso de identificación de las cuestiones y considerar posibles alternativas, este panel convocó a representantes de diferentes sectores y partes del mundo para que presentaran sus perspectivas sobre los beneficios de la IED, los obstáculos con que

se encuentran las empresas y las posibles formas de reducir esos obstáculos.

(b) Pascal Kerneis, Director Gerente del Foro Europeo de Servicios (ESF)

El Foro Europeo de Servicios (ESF) representa a la mayoría (80 por ciento) de los exportadores e inversores en los sectores de servicios de los 27 Estados miembros de la UE. Los datos de Eurostat revelan la importancia del sector de los servicios, que son la parte más considerable de la IED en el mundo (aproximadamente entre el 60 y el 65 por ciento). La UE invirtió (salidas) más de 444.100 millones de euros en los sectores de servicios, lo que representa más del 63,6 por ciento del total de 697.500 millones de euros (inversiones extracomunitarias). Más del 93 por ciento de las inversiones realizadas en la UE (entradas) tuvieron lugar en el sector de los servicios. Ello se debe sobre todo a la transparencia de las reglamentaciones, así como a la estabilidad y seguridad de la UE.

La IED privada en servicios es importante para los países en desarrollo. Cuando se comparan los datos sobre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) con las cifras de la IED en los países en desarrollo, resulta evidente la necesidad de concentrarse en la IED. A fin de conseguir el desarrollo económico sostenible a largo plazo, los países en desarrollo deberían tratar de atraer más IED. Además, la experiencia ha demostrado que los proveedores de servicios extranjeros que invierten en un país en desarrollo permanecen en él durante largo tiempo. Ello genera transferencias de personal especializado y conocimientos técnicos, que a su vez promueven la creación de empleos locales, las actividades de formación profesional, una mayor calidad de los servicios, servicios más baratos, más opciones para los consumidores y una reducción del costo de la actividad empresarial para las compañías de los países en desarrollo.

No obstante, el sector de los servicios tropieza con numerosos obstáculos a la IED. Por ejemplo, las compañías a veces se ven obligadas a introducirse en el mercado mediante empresas conjuntas, o pueden tropezar con problemas como las limitaciones de la propiedad de capital o de la concesión de licencias a empresas extranjeras, las restricciones al establecimiento de sucursales, la falta de trato nacional en muchos sectores de servicios, etc.

El consejero delegado de una empresa que deba tomar una decisión sobre la inversión en un país en





desarrollo utilizaría, entre otros, los siguientes criterios: mercado potencial, competencia existente, perspectivas de beneficios, buen sistema de gestión, situación de la reglamentación, incentivos a la IED, entorno empresarial y, quizá sobre todo, evaluación del riesgo-país. Hay una gran diferencia entre las necesidades de las empresas y la realidad en lo que respecta a las políticas de inversión. Las empresas toman sus decisiones de inversión teniendo en cuenta el nivel de apertura de un determinado país para los inversores. Así, una compañía calificaría las políticas de inversión por orden de prioridad (de mejor a peor) de la siguiente manera: un acuerdo mundial en el marco de la OMC sobre la inversión, una integración regional en materia de inversión, acuerdos multilaterales o plurilaterales y acuerdos bilaterales en el contexto de un acuerdo de libre comercio (ALC) y, finalmente, la reforma nacional del sector de las inversiones.

(c) Sushil Handa, Fundador del grupo de empresas The Fifth Veda Entrepreneurs

El Sr. Handa, empresario de la India, cuenta con más de 30 años de experiencia en la creación y gestión de grandes empresas de alcance mundial. Su grupo tiene intereses comerciales en muchas esferas, como la investigación farmacéutica y clínica y el sector de la energía limpia. Sus empresas se encuentran distribuidas en 76 países. En consonancia con su amplia experiencia, comenzó presentando un contexto más amplio de la pregunta y abordando los factores socioeconómicos que influyen en la toma de decisiones normativas.

“Es clara la necesidad de un sistema jurídico eficiente, de prescripciones en materia de legislación y observancia, disponibilidad de divisas, sistemas de propiedad y movilidad, que alienten la IED”

En cuanto fundador de una compañía de alcance mundial, el Sr. Handa ha conocido muchos obstáculos a la inversión que han puesto trabas al avance de su empresa. Entre ellos cabe citar las aprobaciones de instalaciones y productos, los enfoques reglamentarios, el tiempo y los costos implicados, la percepción del mercado y de los clientes, y los grupos de distribución y modelos de compra de los clientes. Las intenciones,

estrategias y prácticas que rodean a las políticas de inversión muchas veces resultan contraproducentes. Es clara la necesidad de un sistema jurídico eficiente, de prescripciones en materia de legislación y observancia, disponibilidad de divisas, sistemas de propiedad y movilidad, que alienten la IED.

Para reducir los obstáculos a la inversión, los países deberían tratar de la misma manera a todos los inversores (extranjeros o nacionales), ofreciendo trato nacional a los inversores extranjeros. Los países deberían tener normas comunes para las aprobaciones de productos e instalaciones. De la misma manera, las naciones y los organismos de reglamentación deberían dar cuenta del tiempo y costos implicados en la inspección de instalaciones, los parámetros que se deben seguir, la interpretación común de las cuestiones, etc.

En conclusión, se recomendaba que los países garantizaran la total transparencia de sus políticas de inversión. Asimismo, la OMC debería participar en el examen de los procesos y formulación de políticas de inversión y ayudar a orientar al mundo de manera que aumente la inversión y la prosperidad.

(d) Selig Merber, Asesor, Regulación del Comercio Internacional, General Electric Company (GE)

El Sr. Merber representó el punto de vista de General Electric, e insistió en los beneficios de la IED para el país receptor y el país de origen. Examinó los obstáculos jurídicos y reglamentarios a la IED, sus trabas institucionales y sistémicas y concluyó con posibles instrumentos para dismantelar esos obstáculos.

GE es una compañía estadounidense de alcance mundial con operaciones en 100 países e instalaciones de producción en 40 países, por lo que tiene notable experiencia en la IED. Más del 60 por ciento del crecimiento de GE provendrá, según las previsiones, de mercados en desarrollo. Las condiciones que favorecen la IED en esos mercados en desarrollo son importantes para GE.

Según un estudio del Profesor Matthew Slaughter, de Dartmouth, en que utilizó estadísticas de la Oficina de Trabajo de los Estados Unidos, la inversión estadounidense en los mercados de ultramar es muy complementaria de las actividades económicas de las multinacionales estadounidenses en su propio país. Las compañías de los Estados Unidos que más invierten en

el exterior son también las que más contribuyen a la economía nacional estadounidense.

Las compañías que invierten en el extranjero introducen en el país receptor normas de alcance mundial que afectan al medio ambiente, la salud y la seguridad y las prácticas de empleo. Cuando GE invierte en el exterior, aplica las mismas prácticas de máxima calidad en todas sus instalaciones internacionales, independientemente de las condiciones locales. Los abastecedores locales deben seguir también las mismas normas que las instalaciones propias de GE. A su vez, ello tiene un efecto multiplicador, ya que contribuye a la proliferación de normas de calidad mundial.

Las compañías de alcance mundial tropiezan con numerosos obstáculos a la IED. Por ejemplo, el país de origen impone a veces obstáculos jurídicos y reglamentarios a la inversión, como los impuestos a la inversión exterior, las restricciones cambiarias y las prescripciones en materia de repatriación de los activos y las operaciones. Esas trabas pueden representar un gran impedimento para la IED. Las empresas se encuentran también con obstáculos jurídicos y reglamentarios impuestos por el país receptor, como los obstáculos que preceden a la constitución de una sociedad (por ejemplo, las restricciones a la propiedad y la legislación relativa al examen de la seguridad nacional) o que la siguen (por ejemplo, negativa de trato nacional y prescripciones en materia de contenido nacional). Otros obstáculos son de carácter institucional y sistémico (por ejemplo, la falta de ordenamiento jurídico, transparencia y participación de las partes interesadas en la elaboración de las normas), que desalientan también la IED.

Los instrumentos disponibles para el desmantelamiento de los obstáculos jurídicos y reglamentarios a la IED deben ser más sólidos. Entre ellos se incluyen los acuerdos internacionales (por ejemplo, el AGCS y el Acuerdo sobre las MIC), los instrumentos multilaterales, los tratados bilaterales de inversión de alta calidad y las disposiciones sobre la inversión en los ALC. Entre los instrumentos para dismantelar los obstáculos institucionales y sistémicos a la IED se incluyen el "Doing Business project" del Banco Mundial, el material de la OCDE sobre conflictos de interés, el fomento de la capacidad a través de organizaciones internacionales y las iniciativas de la sociedad civil en favor del imperio de la ley. Las empresas pueden también contribuir notablemente al fomento de la capacidad, la transparencia y el imperio de la ley en el plano internacional.

Como conclusión, se propuso integrar las soluciones institucionales y basadas en normas en un único foro en el que las partes interesadas pudieran examinar las cuestiones y mejorar el clima para la IED. Es importante reformular las leyes internacionales para proteger la IED, supervisar las medidas de IED y encontrar definiciones comunes y una interpretación uniforme de los obstáculos, e implicar a la sociedad civil a fin de fomentar políticas favorables a la IED.

(e) Ignacio Iruarrizaga Díez, Jefe Adjunto de Dependencia, Comercio de Servicios e Inversión, Dirección General de Comercio, Comisión Europea

El Sr. Iruarrizaga destacó la importancia de la IED para la Unión Europea (UE). La UE es al mismo tiempo el mayor receptor y la mayor fuente de IED en el mundo. Al menos 6 de los 10 mayores receptores de IED son Estados miembros de la UE.

“La UE es al mismo tiempo el mayor receptor y la mayor fuente de IED en el mundo”

El entorno para la IED ha cambiado en los últimos años. Entre los cambios ocurridos cabe citar el mayor número de compañías multinacionales autóctonas de países en desarrollo que exportan IED a otros países en desarrollo y desarrollados. Ha habido también un fuerte crecimiento del capital y las inversiones procedentes de fondos de inversión soberanos.

La Comisión Europea considera que las políticas de IED e inversión son de gran importancia para la UE. La Comunidad combina una actitud de apertura hacia la inversión con una política encaminada a crear un entorno abierto, estable y seguro para la IED de la UE en terceros países. Para ello se utilizan diversos medios, que se presentan a continuación.

La Comisión negocia muchos acuerdos de acceso a los mercados, e interviene también muy activamente en la negociación de ALC en que se abordan cuestiones relacionadas con el establecimiento de empresas. En la actualidad mantiene negociaciones con la India, Ucrania, varios países mediterráneos, los países andinos, América Central y Corea, entre otros, para aumentar las oportunidades de acceso a los mercados, incrementar la competitividad de las industrias e inversores de la UE y garantizar la estabilidad y la previsibilidad.



Estos esfuerzos se complementan con acuerdos de protección de la inversión negociados por los distintos países miembros con terceros países.

La Comisión se esfuerza también por crear un clima más favorable a la inversión a través de actividades de promoción política. Entabla diálogos políticos sobre la inversión con terceros países, como los Estados Unidos y Rusia, para compartir y examinar las dificultades que plantean los respectivos mercados a las actividades de IED.

En cuanto al impacto de la IED en la gobernanza mundial, deberían abordarse simultáneamente en varios foros cuestiones como la protección de la inversión, el establecimiento de empresas y las responsabilidades sociales de las empresas a fin de lograr una mayor convergencia y apertura y garantizar un mejor acceso a los mercados, una aplicación más amplia de los principios de responsabilidad social de las empresas y normas más claras de protección de la inversión.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

El debate se abrió con el tema de la búsqueda de un planteamiento más adecuado de la inversión y los instrumentos para conseguirlo.

Un miembro del Comité Económico y Social Europeo, en representación del Reino Unido y del grupo de empleadores, felicitó al Sr. Merber por su observación de que la implicación de la sociedad civil en los países en desarrollo aumentaría la transparencia. No obstante, consideraba que no se habían planteado algunos puntos importantes, entre ellos el de la facilitación del comercio. Mencionó que la India es uno de los países más difíciles para la importación y la exportación. Recordó también la relevancia de los derechos de propiedad intelectual y los problemas con que se encontraba China debido a las restrictivas normas vigentes. Finalmente, preguntó al Sr. Handa si sus anteriores observaciones significaban que las normas de la mayoría de los países desarrollados son distintas de las de otros países, con lo que se insinuaba cierta forma de imperialismo cultural.

El segundo comentario fue de un Profesor de Sciences Po, París, y Director del Centro de Desarrollo Económico, grupo de reflexión con sede en Ginebra. Refiriéndose a las observaciones del Sr. Kerneis sobre lo que espera la industria, preguntó por qué no se habían examinado detalladamente los acuerdos plurilaterales, ya que tendrían lugar dentro de la OMC. Finalmente, un

miembro del Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible preguntó al panel qué opinaba sobre la posibilidad de que los países en desarrollo, a medida que avanzan, dispongan de cierto espacio normativo para que sus industrias crezcan y sean competitivas.

El Sr. Kerneis respondió a la pregunta sobre un acuerdo plurilateral relativo a la inversión. Reiteró que la búsqueda de un acuerdo mutuo sobre la inversión en el marco de la OCDE había representado un "fracaso catastrófico". La Declaración de Hong Kong, con el Anexo C sobre los servicios, constituye ahora el punto de referencia para los acuerdos plurilaterales sobre inversión y servicios. La negociación del AGCS, en el marco de la Ronda de Doha, es ya un acuerdo plurilateral. Éste no avanzará si la Ronda de Doha no llega a buen fin. En respuesta a la cuestión del espacio normativo para los países en desarrollo, afirmó que el hecho de que un país disponga del espacio normativo necesario para crear su propio sector antes de abrirlo al mundo exterior no representa un avance en el camino del desarrollo. Si los países utilizan esa opción como excusa para dar la espalda a los inversores extranjeros directos, no habrá desarrollo ninguno. Quizá, si hubiera un conjunto aceptable de reglamentos, una autoridad reglamentaria independiente y un control satisfactorio de la actividad de las compañías, con independencia de su nacionalidad, algunos países habrían iniciado ya su desarrollo.

El Sr. Merber respondió a la pregunta sobre la facilitación del comercio, que en su opinión está relacionada con la IED. Si se invierte en instalaciones manufactureras, hay que tener la seguridad de que podrá haber un abastecimiento eficiente, y que se contará con un sistema aduanero previsible y equitativo. La facilitación del comercio es uno de los aspectos positivos de las negociaciones de la Ronda de Doha: las partes interesadas en la facilitación del comercio han mantenido debates al respecto y han avanzado bastante. En cuanto a los derechos de propiedad intelectual, el Sr. Merber declaró que están estrechamente asociados con las cuestiones relativas a la inversión. Los países en desarrollo que tratan de imponer la transferencia de tecnología pueden impedir la inversión, ya que la moneda básica de una compañía tecnológica es su propiedad intelectual. Los bienes y servicios ambientales han sufrido también los efectos del proteccionismo en los 3-6 últimos meses, comenzando con la iniciativa del programa de recuperación de los Estados Unidos que promueve la compra de productos estadounidenses.



El Sr. Handa se refirió brevemente a la cuestión de la importación y exportación en el caso de la India, y reafirmó que todos tratan de aplicar normas de la máxima calidad, en particular en relación con los alimentos y los productos farmacéuticos.

Un miembro del Parlamento de Namibia preguntó cuáles son los beneficios financieros que los países desarrollados perciben de los países menos desarrollados. Un académico de Nueva Zelandia preguntó por qué en el debate sobre los beneficios que los países de destino y de origen podrían conseguir gracias al AGCS, los tratados bilaterales de inversión, etc., no se había mencionado la actual crisis económica mundial y la relación, en particular, entre el acuerdo sobre servicios financieros y las cuestiones asociadas con la crisis económica. Un Profesor de la Florida Gulf Coast University formuló al Sr. Merber una pregunta acerca de los derechos de propiedad intelectual y la posible aplicación de normas aceptables en relación con la seguridad nacional. Un Profesor de la London School of Economics planteó la cuestión del modo 4 en los servicios y el desplazamiento de la mano de obra en relación con el modo 3 como explotación de las diferencias salariales mundiales.

En relación con el tema del proteccionismo, el Sr. Merber explicó el valor de los derechos de propiedad intelectual como instrumento para incentivar la innovación y el de la IED como medio para la introducción de nuevas tecnologías en un país. Destacó el valor de la competencia de la máxima calidad en el desarrollo, ya que ayuda a las compañías locales a ascender progresivamente en la cadena de valor. El aislamiento de la industria en el vacío, sin exposición a la competencia mundial, da lugar a modelos que no son sostenibles, ya que siempre será necesaria la protección. El Sr. Iruarizaga se mostró de acuerdo, insistió en que la respuesta no es cómo proteger, sino cómo abrir y regular mejor. Tanto él como el Sr. Kerneis explicaron por qué el modo 4 daría lugar a una movilización más eficiente de los recursos humanos, mientras que el respeto de la legislación local debería ser una defensa frente a la explotación.

El Sr. Merber respondió a la observación referente a la crisis financiera. En su opinión, la incapacidad de los reguladores para establecer una coordinación transfronteriza agravaba el problema, y la solución sería, en parte, una mayor coordinación.

El Sr. Kerneis se ocupó del tema de la repatriación de los beneficios. Reconoció que es un aspecto muy importante en el sector de los servicios, pero pidió que se tuvieran también en cuenta todos los demás beneficios, en particular los empleos creados en el país receptor y la forma en que la compañía contribuye al desarrollo del país. Cuando una compañía de servicios se está estableciendo en un país, sigue compitiendo en el mercado local, por lo que todo beneficio de los primeros años se reinvertirá en el mercado local para reforzar la posición de la compañía en ese país o región.

3. Conclusiones y camino a seguir

Las empresas necesitan transparencia, previsibilidad y certeza jurídica. Hay que reflexionar sobre la manera de promover esos objetivos, a fin de que las empresas puedan avanzar e invertir. Tendría sentido el establecimiento de un foro para explorar los medios de avanzar.

Resulta particularmente sorprendente que muchos obstáculos proteccionistas se refieran a productos y servicios ambientales en un momento en que debemos hacer frente a un desastre climático. Debería insistirse más bien en hacer posible y alentar la inversión con el fin de crear y desarrollar los productos y servicios necesarios para responder a los desafíos actuales. Es preciso compaginar los intereses locales e internacionales a fin de garantizar un verdadero progreso social.

Es de prever que las inversiones transfronterizas vuelvan a aumentar. Los países en desarrollo pueden ganar con ello tanto, o más, que los países desarrollados, si los sistemas de gobernanza permiten el florecimiento del talento y los recursos.

F. La interacción entre competencia y política comercial

Martes 29 de septiembre de 2009 - 11.15-13.15 h

Moderador

Sr. Eduardo Pérez Motta - Presidente, Comisión Federal de Competencia (CFC), México

Oradores

Sr. Alden F. Abbott - Director Adjunto, Comisión Federal de Comercio, Oficina de la Política de Competencia, Estados Unidos de América

Sr. Philip Collins - Presidente, Oficina de Comercio Leal (OFT), Reino Unido

Sr. Bruno Lasserre - Presidente, Organismo Francés de la Competencia, Francia

Sr. Simon Roberts - Primer economista, Comisión de la Competencia, Sudáfrica

Sr. Cesar Costa Alves de Mattos - Comisionado, Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE)

Organizada por

Comisión Federal de Competencia, México (CFC)

Informe redactado por

Comisión Federal de Competencia, México (CFC)



Resumen

La sesión se centró en la relación compleja que existe entre las políticas de comercio y de competencia, y se presentaron ejemplos sobre la contribución de esas políticas al desarrollo económico. Asimismo, los panelistas formularon recomendaciones sobre la forma en que los gobiernos pueden promover una mayor coherencia entre las políticas de comercio y competencia, sobre todo en un momento de crisis económica mundial que somete a los países a fuertes presiones proteccionistas. Examinaron medidas concretas que los gobiernos podrían adoptar para promover sinergias positivas entre esas políticas, como el fortalecimiento de las disposiciones sobre la competencia en los acuerdos comerciales regionales, la promoción de una cooperación internacional más activa entre autoridades de competencia, el fortalecimiento de la legislación sobre la competencia interna, y el establecimiento de políticas eficaces sobre el comercio y la competencia.

En las presentaciones y debates se intentó dar respuesta a tres preguntas concretas: i) ¿Deben los gobiernos tratar de reforzar las disposiciones sobre la competencia en los acuerdos comerciales regionales, o harían mejor en promover una cooperación internacional más activa entre organismos de competencia al mismo tiempo que refuerzan su legislación nacional sobre la competencia?; ii) En momentos de crisis, ¿cómo deberían reaccionar los países ante las presiones proteccionistas que exigen simultáneamente el establecimiento de obstáculos comerciales así como obstáculos “de fronteras para adentro” en forma de reglamentación interna contra la competencia?; y iii) Al establecer reformas de mercado favorables a la competencia que incluyan tanto la liberalización del comercio como el fortalecimiento del régimen de competencia interna, ¿cuál debería ser el orden de esas políticas?



1. Intervenciones de los panelistas

(a) Alden F. Abbott, Director Adjunto, Comisión Federal de Comercio, Oficina de la Política de Competencia, Estados Unidos de América

El Sr. Abbott citó ejemplos de los efectos de la coherencia de las políticas de comercio y competencia. Observó que, aun cuando haya diferencias tradicionales entre la preparación y las perspectivas de los encargados del comercio y de la competencia, las políticas respectivas son perfectamente complementarias; ello significa que la liberalización del comercio y la reducción de los obstáculos al comercio son medios eficaces de intensificar la competencia. Al mismo tiempo, la eliminación de los obstáculos privados a la competencia, como las fusiones o acuerdos privados, es un medio de fomentar el comercio una vez que la prevención de todos los acuerdos anticompetitivos o de cartelización haya promovido eficazmente la entrada de empresas. Como ejemplos concretos de coherencia entre la política de competencia y la de comercio cabe citar los siguientes: 1) el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el que participan los Estados Unidos, el Canadá y México, y es un ejemplo importante de cómo los acuerdos de libre comercio han aumentado al bienestar de los consumidores mediante la creación de comercio regional y la expansión de las oportunidades de inversión; y 2) el Tratado de Roma, variedad de disposiciones constitucionales de la Unión Europea, distintas de los artículos 81 y 82, que se han interpretado de tal forma que promueven la competencia. Finalmente, dijo que los acuerdos en el marco de la jurisdicción de la OMC, y los códigos del GATT y la OMC, se han considerado fundamentalmente como favorables a la competencia.

“La liberalización del comercio y la reducción de los obstáculos al comercio son medios eficaces de intensificar la competencia”

(b) Philip Collins, Presidente, Oficina de Comercio Leal (OFT), Reino Unido

El Sr. Collins dijo que formularía sus observaciones desde el punto de vista no de una instancia gubernamental sino de un organismo de competencia independiente. Observó que la formulación de la política comercial es competencia de la Unión Europea y no del Gobierno

del Reino Unido, y destacó la contribución de la OFT en el Reino Unido al logro de unos mercados que funcionen satisfactoriamente para los consumidores desde dos puntos de vista: por un lado, en cuanto encargado de exigir la observancia frente a las prácticas privadas anticompetitivas y, por el otro, como promotor del impacto que las medidas gubernamentales pueden tener en la competencia en los mercados.

“La competencia es fundamental para impulsar el crecimiento de todos los sectores de la economía”

Mencionó que en el Reino Unido no hay un conflicto fundamental entre políticas de competencia y políticas comerciales o industriales. Desde el punto de vista del organismo independiente de la competencia del Reino Unido, la competencia es fundamental para impulsar el crecimiento de todos los sectores de la economía, lo que es condición necesaria para crear un entorno favorable que atraiga las inversiones extranjeras, fomente la inversión exterior y, por lo tanto, estimule y promueva la innovación en el Reino Unido. El Sr. Collins se refirió al informe recientemente publicado de la OFT, “Government in Markets”, en el que se describe la influencia que el Gobierno tiene en los mercados y su repercusión en la competencia.

(c) Bruno Lasserre, Presidente, Organismo Francés de la Competencia, Francia

El Sr. Lasserre señaló que la mejor prueba de la creciente convergencia entre la política de competencia y la de comercio es la reunión en curso. Dijo que todos los responsables de la formulación de políticas persiguen el mismo objetivo, a saber, eliminar tanto los obstáculos a la competencia de mercado como las limitaciones de la libertad de intercambio, pero que tienen diferentes maneras de intervenir. En la OMC, la lucha contra los obstáculos está asociada con el comercio mundial, mientras que los organismos nacionales de la competencia se concentran en la eliminación de las restricciones que reducen o impiden la libre competencia en sus territorios respectivos. Al mismo tiempo, conviene reconocer que ninguno de esos dos elementos funciona satisfactoriamente en ausencia del otro. Subrayó también que las políticas tanto de comercio como de competencia son competencia de instituciones que no están sujetas a injerencias políticas, ya que son independientes. La independencia del Organismo Francés de la Competencia (Autorité



de la concurrence) se ha confirmado en la reforma institucional que tuvo lugar el pasado abril de 2009. En la OMC, el Órgano de Solución de Diferencias está integrado por paneles de expertos independientes en el que los Estados Miembros no pueden intervenir en absoluto.

“ Todos los responsables de la formulación de políticas persiguen el mismo objetivo, a saber, eliminar tanto los obstáculos a la competencia de mercado como las limitaciones de la libertad de intercambio ”

El Sr. Lasserre recordó que hay dos formas principales de fomentar la convergencia entre las políticas de comercio y de competencia. Una es la creación de un capítulo de “competencia” dentro de las normas de la OMC, opción que fracasó a pesar de cierto apoyo recibido, entre otros, de la Comisión Europea y de Francia. Otra solución es la creación de la Red Internacional de Competencia Económica (RICE), que actualmente agrupa a más de 100 organismos de competencia de todo el mundo. La RICE, que ha dado lugar a cierta convergencia entre sus miembros, está consiguiendo excelentes resultados.

(d) Simon Roberts, Primer economista, Comisión de la Competencia, Sudáfrica

El Sr. Roberts mencionó que es importante comprender que, como resultado de las iniciativas de grupos de presión, el Gobierno del Apartheid ayudó a las agrupaciones de grandes empresas de muchas maneras, por ejemplo, con subvenciones y con medidas de protección del comercio. En la democracia, con un nuevo Gobierno en 1994, las políticas de competencia, industria y comercio tuvieron como objetivo común la garantía de una rivalidad competitiva más eficaz y el establecimiento de disciplinas más eficaces para los grupos de empresas. Sudáfrica se propuso una mayor liberalización del comercio durante el decenio de 1990 y después de 1999 adoptó una nueva Ley de competencia y creó instituciones independientes, como la Comisión de la Competencia, encargada de investigar y procesar los casos de competencia y las evaluaciones de fusiones. Si bien las corrientes comerciales aumentaron muy significativamente como consecuencia de la liberalización del comercio, la pauta de desarrollo económico no ha cambiado, en parte

porque se mantuvo centrada fundamentalmente en los recursos con gran concentración de capital, dejando de lado los productos con gran intensidad de mano de obra que habían recibido apoyo en el régimen del Apartheid. En la actualidad, los grupos de grandes empresas, monopolios y oligopolios pueden mantener su posición o los privilegios todavía existentes a pesar de la liberalización del comercio. La experiencia sudafricana revela la importancia de contar con un mecanismo fuerte de imposición de las normas de competencia y con una estructura de política comercial que pueda servir como complemento de la liberalización del comercio.

(e) Cesar Costa Alves de Mattos, Comisionado, Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE)

El Sr. Alves de Mattos mencionó que las políticas de comercio y competencia están claramente incluidas en el proceso de convergencia; no obstante, en muchos países la actitud de los organismos de competencia no siempre es compatible con la liberalización del comercio. En muchos casos, los organismos de competencia se centran en la política de competencia, mientras que los organismos comerciales se centran en las medidas antidumping, las salvaguardias y los derechos compensatorios. Explicó también la relación existente entre política de competencia y de comercio en el sistema brasileño. El Brasil tiene tres órganos gubernamentales encargados de la política de competencia: la Secretaría de Seguimiento Económico del Ministerio de Hacienda (SEAE), la Secretaría de Derecho Económico (SDE) y el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE). Los dos primeros tienen responsabilidades relacionadas con la investigación. La política comercial está restringida básicamente a la SEAE, mientras que, por el otro lado, el CADE se relaciona ocasionalmente con los organismos comerciales. Hay algunos casos en que el CADE ha formulado recomendaciones a las autoridades encargadas de la política comercial, pero en la mayoría de los casos este procedimiento se archiva y no se analiza en absoluto. En raras ocasiones, el CADE ha podido convencer a los organismos responsables de la política comercial de que eliminen los derechos antidumping, que tienen efectos claramente negativos en el bienestar del consumidor. En la actualidad, el Congreso brasileño está examinando un proyecto de ley cuyo objetivo es reforzar la capacidad de la SEAE y el CADE para influir en las decisiones sobre política comercial.

“En muchos países la actitud de los organismos de competencia no siempre es compatible con la liberalización del comercio”

Segunda parte de la sesión

El Sr. Pérez Motta insistió en la eficiencia como condición necesaria para el crecimiento económico, y en la competencia como principal instrumento para la distribución de ingresos. Mencionó el caso de México: las personas más pobres de México gastan más del 30 por ciento de su ingreso en sectores altamente concentrados, pagando precios que son aproximadamente un 40 por ciento superiores a los que pagarían si hubiera más competencia. Si ello se pudiera evitar reforzando la competencia, mejorando la capacidad adquisitiva e incrementando las tasas de crecimiento del país, el efecto en el comercio sería enorme. Continuó el debate con las siguientes preguntas básicas:

¿Deberían los gobiernos tratar de reforzar las disposiciones en materia de competencia en los acuerdos comerciales regionales, o sería mejor que promovieran una cooperación internacional más activa entre organismos de competencia al mismo tiempo que refuerzan su legislación interna sobre la competencia?

El Sr. Abbott mencionó que los acuerdos comerciales regionales (ACR) y una mayor cooperación internacional son actividades complementarias, no sustitutivas. Por ejemplo, los Estados Unidos han participado en diferentes acuerdos comerciales y la mayoría de ellos incluyen capítulos sobre la competencia que, no obstante, no son vinculantes. Citó el capítulo XV del TLCAN, en el que se pide la notificación, consulta e intercambio de información entre las partes sobre el cumplimiento de la ley de competencia. El Sr. Abbott considera que los ACR pueden ser útiles ya que estimulan la cooperación y alientan a los gobiernos a modernizar sus leyes de competencia o a adoptar leyes nuevas. No obstante, estima que los acuerdos bilaterales y regionales deben mantenerse por separado al establecer el marco para una cooperación más detallada y el intercambio de información sobre cuestiones concretas.

El Sr. Collins se mostró de acuerdo con la opinión de la Comisión Federal de Comercio de que no se trata de elegir entre ACR y cooperación, sino más bien de

conseguir que ambos funcionen conjuntamente. Hoy se comprende mejor cómo esos dos componentes pueden complementarse y reforzarse entre sí. Como mencionó el Sr. Collins en su declaración introductoria, los ACR son competencia de la Unión Europea, no del Reino Unido; no obstante, el Reino Unido se ha beneficiado de acontecimientos que han tenido lugar en la Unión Europea a través de los ACR, que cada vez son más complejos. Se ha producido una notable convergencia internacional en las políticas de competencia, a medida que se han establecido organizaciones e instrumentos para apoyar la coordinación formal e informal y promover prácticas óptimas entre los organismos, además de reforzar la legislación interna.

El Sr. Lasserre opinó que el éxito de la competencia entre políticas comerciales y liberalización del comercio en el plano regional requiere i) la incorporación de normas de competencia en los ACR, y ii) el fomento de la cooperación entre los organismos nacionales de competencia en las regiones. Es fundamental que la reglamentación de la competencia refleje la realidad económica de los mercados, que comparten una serie de características comunes en el plano regional. Presentó dos ejemplos que ilustran de qué forma las dimensiones regionales pueden orientarse hacia los países en desarrollo y desarrollados: i) la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, en la que los 8 países miembros han establecido instituciones y normas de competencia de alcance regional, es un ejemplo de integración regional, y ii) la Red Europea de Competencia (REC), establecida en 2004, que agrupa a la Comisión Europea (Dirección de Competencia) y a las autoridades nacionales de competencia de los 27 Estados miembros europeos, es un ejemplo muy elocuente de descentralización de la aplicación del derecho de competencia europeo, de tal forma que garantice la asignación óptima de casos y la coherencia de la jurisprudencia. La REC demuestra de qué forma los organismos nacionales de competencia participaron eficientemente en la creación de un derecho de la competencia, así como en la formulación de políticas europeas de alcance regional.

El Sr. Roberts dijo que este problema existe en Sudáfrica y en otras regiones africanas. En el África Meridional la necesidad de un régimen regional de competencia con instituciones adecuadas y de una mayor cooperación entre los organismos de competencia es un hecho reconocido. Las grandes empresas consideran que la región del África Meridional es un mercado único, y los recientes casos sobre cárteles han puesto de manifiesto la existencia en el conjunto de la región



de comportamientos colusivos que han asignado los mercados entre los miembros de los cárteles. Por ello, es imprescindible lograr una mayor observancia en el conjunto de la región. De todas formas, muchos países no han hecho más que comenzar el proceso de aprobación de leyes de competencia y establecimiento de instituciones.

El Sr. Alves de Mattos indicó que en el MERCOSUR -bloque comercial de América del Sur del que forman parte el Brasil, la Argentina, el Paraguay y el Uruguay- ha habido un intento muy decepcionante de coordinar las políticas de competencia. Mencionó que el tratado "Protocolo de Fortaleza" de 1997 trató de armonizar las normas sobre política de competencia y crear una autoridad supranacional. Señaló también que, como consecuencia de la crisis mundial, se han adoptado varias medidas no basadas en el mercado, como la aplicación de licencias no automáticas a las importaciones con destino a la Argentina -medida que está provocando una desviación del mercado del principal socio del MERCOSUR, el Brasil-, en particular en lo que respecta a productos como el calzado, el vestido y el transporte de equipos.

En momentos de crisis, ¿cómo deberían reaccionar los países ante las presiones proteccionistas que exigen simultáneamente el establecimiento de obstáculos comerciales así como obstáculos "de fronteras para adentro" en forma de reglamentación interna contra la competencia?

El Sr. Collins indicó que todos los organismos de competencia han debido hacer frente a difíciles problemas en los dos últimos años como consecuencia de la crisis financiera. Ésta pone de manifiesto la importancia de un organismo y de un régimen de competencia independientes, así como la influencia de ese organismo y régimen en el marco ejecutivo y legislativo vigente en cada país. Esta cuestión es muy importante en el Reino Unido como medio de garantizar que los mercados funcionen satisfactoriamente para los consumidores, sobre todo habida cuenta de que el régimen del Reino Unido debe hacer frente no sólo a las restricciones privadas a la competencia sino también a las restricciones impuestas por el Gobierno. El Sr. Collins manifestó su convicción de que la promoción de la competencia, no sólo sobre cuestiones específicas sino también de alcance general, contribuye en forma importante a lograr una mejor comprensión de los beneficios de la competencia y el funcionamiento adecuado de los mercados.

El Sr. Abbott observa que, afortunadamente, el Gobierno de los Estados Unidos ha aclarado que no cree que la protección de las industrias como consecuencia de la grave recesión sea una política acertada. De hecho, el jefe del grupo de asesores económicos examinó este tema durante su investigación económica y llegó a la conclusión de que la Gran Depresión de los Estados Unidos durante los primeros años treinta derrumbó la oferta monetaria pero que las medidas aplicadas agravaron la situación de dos maneras. En primer lugar, la imposición de aranceles altos y la decisión gubernamental de alentar la actividad cooperativa se imitó rápidamente en otras esferas, por ejemplo, en las subidas de precios por las industrias a fin de mantener los salarios para todos los trabajadores. En segundo lugar, el Gobierno aplicó restricciones a la producción, y hay pruebas económicas de dominio público que demuestran que alentar la reducción de la competencia no es una política acertada, ya que frena la recuperación económica.

El Sr. Lasserre recordó que, si bien los gobiernos tienen la responsabilidad de establecer la ley de competencia, son los organismos de competencia los que deben encargarse de exigir el cumplimiento de la política de competencia y, por lo tanto, de comprobar que se respeten las reglas del juego, incluso en momentos de crisis. Propuso el ejemplo del consumo de drogas en los deportes, que provoca una sensación de mayor fortaleza y de capacidad de vencer, pero esta protección no dura y es sólo una ilusión. Para llegar a ser realmente fuerte no sirven los métodos artificiales: una vez que desaparece esa protección artificial, la persona se encuentra débil y desprotegida, incapaz de hacer frente a la competencia mundial.

El Sr. Roberts hizo dos observaciones. En primer lugar, que, en el marco del Gobierno sudafricano, la imposición eficaz de las normas de competencia durante la crisis es particularmente importante en el caso de los precios de los alimentos. En segundo lugar, reconoció la importancia de tener en cuenta cuestiones como el suministro de capital de trabajo o el apoyo a las industrias, debido al impacto de la crisis financiera mundial. Mencionó que había disminuido el número de empresas que absorbían a los rivales locales, pero es importante conseguirlo no limitando sino no adaptando los tipos de medidas de apoyo a las necesidades de esas industrias.

El Sr. Alves dijo que gran parte de la cuestión sometida a debate se debía al revisionismo del Nuevo Pacto de Roosevelt y sus efectos, que había dado lugar a una

proliferación de documentos antimonopolio en vista de la nueva crisis. El Brasil no se ha visto tan fuertemente afectado por la crisis como otros países, hecho que no ha tenido un gran impacto en las cuestiones relacionadas con la política de competencia ni ha llevado al sector privado a exigir protección.

El Sr. Pérez Motta señaló la conveniencia de mantener no sólo economías abiertas sino también entornos de competencia intensa y vigorosa durante esta crisis. Hace un año, la Comisión Federal de Competencia mexicana llevó a cabo una consulta pública sobre la conveniencia de abrir el comercio de forma unilateral reduciendo los aranceles de importación y procediendo a un examen global de los procedimientos aduaneros con el fin de simplificar el comercio, garantizando el mantenimiento y aumento de las corrientes comerciales. De hecho, México fue uno de los pocos países que, al comienzo de la crisis, decidió abrir todavía más su mercado al comercio internacional.

Al establecer reformas de mercado favorables a la competencia que incluyan tanto la liberalización del comercio como el fortalecimiento del régimen de competencia interna, ¿cuál debería ser el orden de esas políticas?

El Sr. Lasserre opinó que, aunque no hay una respuesta clara y el orden depende de diferentes factores, como el contexto político y económico de un país, quizá sea útil emprender varias políticas simultáneamente. De hecho, un criterio para la adhesión a la OMC es la obligación de garantizar que los candidatos tengan instituciones y normas de competencia. La OMC, a través del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC), debe verificar que están en vigor las políticas de competencia de esos Estados. En Francia, la ley de competencia se introdujo al mismo tiempo que la apertura de los monopolios estatales, lo que planteó la cuestión de la apertura de la competencia en las industrias de redes, como las telecomunicaciones, la energía, los transportes, etc. A fin de garantizar la entrada de nuevos agentes en estos mercados, esta reforma llevó a revisar la articulación de las normas de competencia y reglamentación sectorial y a crear mecanismos de cooperación entre los órganos parlamentarios y los organismos de competencia. Debería establecerse una relación de complementariedad entre los dos tipos de instituciones: el organismo reglamentario, con su especialización en las industrias de redes, y el organismo de competencia, que aplica sus normas de competencia en sentido horizontal. De todas formas, la estrecha relación de algunos agentes económicos

con las autoridades reglamentarias no permite a los reguladores intervenir de manera independiente.

El Sr. Roberts mencionó que la liberalización y privatización de las industrias de redes, cuando la nueva empresa no ha modificado su posición, no ha generado resultados competitivos. Observó que es necesario reconocer que, en muchos países, el problema no es la oposición de mercado y la simplificación excesiva. La reglamentación eficaz desempeña un papel importante y es necesaria en el contexto de las telecomunicaciones en Sudáfrica. Mencionó que las políticas gubernamentales, los marcos reglamentarios y los regímenes de competencia pueden reforzarse mutuamente. En Sudáfrica, durante decenios, los principales reguladores de las telecomunicaciones se opusieron muy eficazmente a la autoridad de competencia en los tribunales. No obstante, es muy importante determinar la función de esos organismos y establecer claramente que uno debe prevalecer sobre el otro.

“Las políticas gubernamentales, los marcos reglamentarios y los regímenes de competencia pueden reforzarse mutuamente”

El Sr. Alves indicó que existe una complementariedad obvia entre cada tipo de política. Si hay un rendimiento decreciente de los beneficios procedentes de las reformas favorables al mercado, cuyo resultado sería una economía más cerrada, quizá pudiera haber incentivos para la aplicación de la política de competencia. Por ejemplo, muchas fusiones que serían claras en una situación de economía abierta, quizá no lo sean en un contexto más cerrado. El problema es que, en la práctica, si el organismo de competencia participa muy activamente en la observancia de las normas sobre fusiones y trata de evitar que éstas alcancen un número excesivo, genera una gran resistencia política contra el organismo de competencia. Este es un tema político. El Sr. Alves señaló que existe complementariedad porque una fusión puede ser impuesta con mayor credibilidad cuando hay mayor apoyo político. Si no es posible conseguir que las políticas coincidan temporalmente, la mejor secuencia, no desde el punto de vista económico sino político, sería optar primero por la liberalización del comercio y luego por una política de mayor competencia.

El Sr. Collins mencionó que la secuencia de las medidas de liberalización y el fortalecimiento de los regímenes



de competencia es interesante en el contexto del Reino Unido. En este país, la liberalización, en lo que respecta a los antiguos mercados monopolísticos estatales -en particular las telecomunicaciones y la energía-, se introdujo por primera vez a mediados del decenio de 1980, sin un régimen de competencia moderno. En aquellas fechas, se suponía que habría un período de reglamentación de esos sectores y que luego se pasaría a una competencia abierta, no regulada. De hecho, el Reino Unido sólo adoptó un régimen de competencia moderno en 2000. Ahora cuenta con un sistema en el cual los reguladores económicos de los sectores liberalizados tienen facultades de competencia concurrentes con el organismo de competencia. Las facultades en materia de competencia sólo se aplican en casos excepcionales, ya que los reguladores económicos prefieren utilizar sus instrumentos reguladores más que los de competencia. El Sr. Collins estima que una de las cuestiones que deberán plantearse en el Reino Unido es el papel futuro de la reglamentación. Finalmente, en consonancia con sus observaciones anteriores, insistió en que existe un gran riesgo si, como consecuencia de la crisis, los beneficios de la competencia y los mercados se reducen después de un período en el que una mayoría de países hayan adoptado leyes de competencia. Si hay un retroceso con respecto a una actitud de aplicación firme de la libre competencia, las empresas no podrán distinguir con claridad entre lo que está y lo que no está permitido.

“Aprender a eliminar la reglamentación cuando ya no es necesaria, por ejemplo, cuando el monopolio deja de existir”

El Sr. Abbott mencionó que había habido algunos debates sobre las industrias reguladas y la importancia de la competencia para su monopolio natural. Mencionó el ejemplo histórico americano, en que el monopolio AT&T se fragmentó mediante decreto en 1982. Durante un decenio, la empresa había mantenido que estaba fuertemente regulada. Era un monopolio porque no estaba sometida a la ley antimonopolio. El Sr. Abbott consideraba que era importante, en particular para los reguladores, aprender a eliminar la reglamentación cuando ya no es necesaria, por ejemplo, cuando el monopolio deja de existir. Se hizo patente que la reglamentación no se utilizaría como protección para permitir a las compañías practicar actividades anticompetitivas. Existe siempre el riesgo de captación del regulador, y esa es la razón por la que es importante que los reguladores comprendan que deben formular las reglamentaciones de manera que reduzcan al mínimo el impacto anticompetitivo y que no se vea perjudicado el bienestar ni el interés de los consumidores.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Se formularon varias preguntas acerca de la función de la política de competencia durante la crisis financiera y económica; la responsabilidad de los gobiernos en el diseño de medidas de recuperación económica; la importancia de la cooperación internacional entre los organismos de competencia con el fin de promover una comprensión entre los diferentes regímenes a fin de alcanzar la convergencia; y otras cuestiones relacionadas con las disposiciones sobre la competencia de los ACR.

G. Promoción de la gobernanza mundial mediante el afianzamiento del imperio del derecho

Martes 29 de septiembre de 2009 - 14.15-17.15 h

Moderador

Sr. Paul Blustein - Periodista residente, Brookings, Washington D.C.

Oradores

Sr. Gary Hufbauer - Miembro asociado de la cátedra Reginald Jones, Peter G. Peterson *Institute for International Economics*, Washington D.C.

Sra. Jennifer Hillman - Miembro del Órgano de Apelación de la OMC

Sr. Luiz Felipe Lampreia - Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Río de Janeiro, Brasil, y ex Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil

Sr. David Unterhalter - Presidente del Órgano de Apelación

Organizada por

Secretaría del Órgano de Apelación de la OMC

Informe redactado por

Sr. Alan Yanovich y Sr. Claus Zimmermann
Secretaría del Órgano de Apelación de la OMC



Resumen

En esta sesión se examinaron el concepto del imperio del derecho, la función de la OMC de fomento del imperio del derecho en el plano internacional y las posibilidades de aplicación del modelo de la OMC a otras esferas de la cooperación internacional. Actuó como moderador del panel el Sr. Paul Blustein. El Sr. David Unterhalter describió las características principales de un sistema basado en el imperio del derecho y cómo funcionaba éste en la OMC. Sostuvo que la OMC, como sistema basado en normas, ofrecía un modelo útil para otras esferas de la cooperación internacional, como el cambio climático y la reglamentación financiera internacional. La Sra. Jennifer Hillman proporcionó una visión general del funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Señaló también que, además de las funciones normativa y de solución de diferencias, la OMC desempeñaba una importante función de supervisión de la aplicación correcta de las obligaciones

contenidas en los Acuerdos de la OMC. Esta función, que corría a cargo de los Comités competentes de la OMC, no se debía pasar por alto y podía reforzarse. El Sr. Luiz Felipe Lampreia expresó inquietud por el lento progreso de las negociaciones de la Ronda de Doha y por la repercusión que podría tener un fracaso en las demás funciones de la OMC. Se mostró escéptico en cuanto a las posibilidades de aplicar un mecanismo de solución de diferencias similar al de la OMC en otras esferas de la cooperación internacional. El Sr. Gary Hufbauer elogió el mecanismo de solución de diferencias de la OMC pero también hizo varias propuestas para mejorarlo. Dijo que el sistema de la OMC podía beneficiarse del planteamiento de un mayor número de diferencias en determinadas esferas que los Miembros habían evitado hasta el momento (en particular, el artículo XXIV del GATT de 1994) y sugirió la creación de un *ombudsman* de la OMC, que podría plantear diferencias de interés sistémico.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Paul Blustein, Periodista residente en la Brookings Institution

El Sr. Blustein actuó como moderador del panel. Después de presentar a los panelistas, los invitó a exponer sus opiniones sobre el imperio del derecho y la función de la OMC en la promoción de la gobernanza mundial.

(b) David Unterhalter, Presidente del Órgano de Apelación de la OMC

El Sr. Unterhalter inició su declaración introductoria examinando lo que puede entenderse por "imperio del derecho" en el contexto del derecho internacional. Explicó que el concepto tiene varios componentes. El primero es que el imperio del derecho consiste en un conjunto de normas contra la arbitrariedad. En este sentido, se refiere esencialmente a la regularidad, la claridad y la aplicación uniforme de las normas. La existencia de una institución capaz de interpretar las normas y garantizar que se apliquen en forma previsible es otro elemento esencial del imperio del derecho. Esto es también cierto en el caso de la norma contra la imprecisión, lo cual quiere decir que el contenido de las normas debe ser claro o, por lo menos, debe poder conducir a una decisión autorizada. Como componente final, el orador señaló el carácter vinculante de la solución de diferencias de conformidad con normas. En resumen, el Sr. Unterhalter declaró que el imperio del derecho significa que hay normas que son de clara aplicación, que tienen un contenido determinado y a las que todo el mundo puede tener acceso mediante un procedimiento a disposición de todos y que garantiza la certidumbre de su aplicación, con consecuencias en caso de incumplimiento. Aunque se pueden debatir los detalles, todos los sistemas de reglamentación que se ajusten al imperio del derecho tendrán la mayor parte de estos componentes con arreglo a diversas disposiciones institucionales.

“El tiempo ha demostrado que la OMC goza indudablemente de una legitimidad de que carecía el sistema del GATT, por lo menos en lo relativo a la solución de las diferencias”

Después de realizar este examen general del imperio del derecho, el Sr. Unterhalter pasó a examinar más

concretamente el sistema de la OMC y la manera en que éste encierra o representa el imperio del derecho. Recordó el notable avance que constituyó el sistema de la OMC con respecto al sistema del GATT por lo que se refiere a la solución de diferencias. Mientras anteriormente es indudable que las diferencias podían remitirse a grupos especiales, el régimen del GATT era más débil y, en opinión de la mayoría, no estaba a la altura de muchos de los principios fundamentales de lo que entendemos habitualmente por imperio del derecho. La solución de diferencias en el marco del GATT era un sistema poco estricto de compromisos que permitía la solución de las diferencias en gran medida proporcionando un foro para hallar respuestas diplomáticas a problemas jurídicos en lugar de dar lugar a decisiones de conformidad con un proceso vinculante. El principal cambio que condujo al sistema actual de solución de diferencias de la OMC consistió en hacer obligatoria en la práctica la solución de las diferencias mediante la norma del consenso negativo. El orador señaló también que el establecimiento del derecho a recurrir contra los informes de los grupos especiales ante el Órgano de Apelación, una institución permanente, y la introducción de un mecanismo de cumplimiento eficiente dotaron además al sistema de atributos habitualmente vinculados con el imperio del derecho. En resumen, la solución de diferencias pasó a estar basada en normas y sujeta a decisiones vinculantes mediante el establecimiento de los grupos especiales y, en último término, del Órgano de Apelación. Esto ha hecho que se cree, de manera totalmente previsible, un conjunto considerable de decisiones resultante de esfuerzos importantes por intentar determinar, sobre una base uniforme, la manera en que deben entenderse y deben aplicarse las normas. Cuando se estableció el sistema, no estaba totalmente claro cuáles serían sus consecuencias exactas, hasta qué punto se utilizaría ni qué impulso le haría ganar terreno a lo largo de los años. El tiempo ha demostrado que la OMC goza indudablemente de una legitimidad de que carecía el sistema del GATT, por lo menos en lo relativo a la solución de las diferencias. Los Miembros recurren ampliamente a ella, no sólo para iniciar diferencias sino también para participar en ellas como terceros.

El Sr. Unterhalter señaló después que ocasionalmente se critica al Órgano de Apelación por hacer interpretaciones que se consideran excesivamente ambiciosas o por entender su mandato en términos excesivamente amplios. Otros, por el contrario, lo critican por ser demasiado cauto, demasiado apegado a los textos y demasiado inclinado a una interpretación estricta y una visión excesivamente conservadora de su mandato. Ante estas críticas, el Órgano de Apelación

sigue firme y cuidadosamente el camino debidamente indicado por los Acuerdos y el mandato en cuyo marco funciona. En cualquier sistema decisorio, es natural que haya opiniones diferentes sobre la teoría aplicada y sobre la manera en que se asume y se cumple la función de interpretación, pero el sistema conserva su legitimidad pese a las controversias que surgen en ocasiones.

“Dificultades para concluir la Ronda de Doha eran en parte función de la maduración del sistema y de la participación en él de muchos más Miembros”

A continuación, el Sr. Unterhalter se refirió especialmente a los desafíos más generales con que se enfrenta el sistema multilateral de comercio. Declaró que algunos de esos desafíos surgen del hecho de que ha aumentado la complejidad del sistema, en particular porque desempeña en él un papel más activo un mayor número de Miembros. En el marco del GATT, una minoría de grandes países comerciantes determinaba en la práctica el programa y el resultado de una ronda pero el mundo actual es multipolar, y los países, en combinaciones diferentes, ejercen una importante influencia sobre el proceso de negociación. El orador llegó a la conclusión de que las dificultades para concluir la Ronda de Doha eran en parte función de la maduración del sistema y de la participación en él de muchos más Miembros. A juicio del Sr. Unterhalter, ello ha dado lugar a un sistema que, por lo menos en estos momentos, es algo asimétrico, ya que existe un mecanismo decisorio sumamente funcional en cuyo marco se plantea un número importante de asuntos y que es plenamente operativo, y hay también una función legislativa cuyo progreso es más arduo, como lo demuestran las dificultades que plantea la conclusión de la Ronda de Doha. Si un sistema como la OMC puede seguir funcionando con esa asimetría y durante cuánto tiempo y con qué consecuencias para la integridad del sistema en su conjunto son cuestiones cruciales. El Sr. Unterhalter dijo que era importante que, en un sistema equilibrado, progresaran todas las partes del mismo. No creía que un sistema tolerara la atrofia. En último término, un sistema eficaz no debía ser puramente decisorio ni estar fundado en normas negociadas en el pasado sino que debía basarse en normas dinámicas y que afrontaran las realidades del momento, con medios legislativos de avanzar eficaces. Por ello, la conclusión de la Ronda de Doha tenía una importancia decisiva.

Por último, el Sr. Unterhalter se refirió a la cuestión de si el sistema de la OMC podía transponerse a otras esferas reglamentarias actualmente incluidas en el programa internacional. Recordó que había numerosos terrenos en que se realizaban actualmente esfuerzos de cooperación mundial, como el cambio climático y la reglamentación financiera. Según el Sr. Unterhalter, podía llegar a ser eventualmente necesario introducir algún tipo de sistema decisorio en esos terrenos que permitiera hacer cumplir los derechos y obligaciones de acuerdo con el imperio del derecho. El Sr. Unterhalter concluyó que, aunque cualquier nuevo sistema que se creara no tenía que imitar al de la OMC, este último era, por lo menos, un ejemplo destacado de sistema decisorio que se había demostrado que funcionaba, ampliamente respetado y legítimo en opinión de los Miembros que lo utilizaban y que, en su mayor parte, respetaban sus resultados.

(c) Jennifer Hillman, Miembro del Órgano de Apelación de la OMC

Las observaciones de la Sra. Hillman se centraron en la manera en que han funcionado las cosas en la práctica desde que entró en vigor el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. La oradora afirmó que el sistema de solución de diferencias de la OMC ha sido intensivamente utilizado por un amplio grupo de Miembros de la Organización en relación con un amplio conjunto de cuestiones y acuerdos. La Sra. Hillman proporcionó una visión general estadística del funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Señaló que había habido 399 solicitudes de celebración de consultas, se habían establecido 167 Grupos Especiales y se habían adoptado 127 informes de dichos Grupos. Esto representaba un importante aumento en comparación con la solución de diferencias de conformidad con el GATT, en cuyo marco se habían establecido 126 Grupos Especiales y se habían adoptado 93 informes de dichos Grupos a lo largo de 48 años. Había habido 28 arbitrajes para determinar el plazo prudencial para el cumplimiento, 29 reclamaciones de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 relativas a la compatibilidad de las medidas destinadas a cumplir y 19 arbitrajes para determinar la cuantía apropiada de la retorsión. En cuanto a las apelaciones, el Órgano de Apelación había preparado 98 informes, que habían sido adoptados por el OSD.

“En 2009, más de la mitad de las diferencias planteadas lo fueron por países en desarrollo”



Además, 40 Miembros han iniciado procedimientos de solución de diferencias y se han impugnado las medidas adoptadas por 27 Miembros. Setenta y ocho Miembros han participado como terceros. No es de extrañar que en 295 de las 399 consultas celebradas hayan intervenido los Estados Unidos o las Comunidades Europeas, como reclamante o como demandado. Otros países que han participado frecuentemente en el mecanismo de solución de diferencias son México, el Canadá, la India, el Brasil, la Argentina, el Japón, Corea, Tailandia, Chile y recientemente China. Países en desarrollo han desempeñado una función importante -como reclamantes en 178 asuntos y como demandados en 164-. La Sra. Hillman señaló que podían observarse actualmente nuevas tendencias, como, por ejemplo, más diferencias intrarregionales que en los primeros años de funcionamiento del sistema y mayores tasas de iniciación de diferencias por países en desarrollo. En 2009, más de la mitad de las diferencias planteadas lo fueron por países en desarrollo.

Casi la mitad de las diferencias iniciadas en la OMC se han referido a medidas comerciales correctivas, lo cual quiere decir que se plantearon de conformidad con el *Acuerdo Antidumping*, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* o el *Acuerdo SMC*. En cuanto al resto de las diferencias, 63 asuntos estuvieron relacionados con el *Acuerdo sobre la Agricultura*, 36 con el *Acuerdo MSF*, 36 con el *Acuerdo OTC*, 35 se refirieron a problemas de trámite de licencias de importación, 20 se plantearon en el marco del AGCS y unas pocas otras se situaron en el marco del *Acuerdo sobre los ADPIC* y el *Acuerdo sobre las MIC*.

La Sra. Hillman sugirió que, para saber si el sistema se caracterizaba por el imperio del derecho, podían examinarse las cifras que indicaban el nivel de cumplimiento. Según la Sra. Hillman, el 24 por ciento de todas las consultas terminaban con una solución mutuamente convenida, sin que hubiera necesidad de recurrir a un procedimiento de grupo especial. En cuanto a las diferencias que desembocaban en la etapa final -aquellas en que se seguían todos los posibles pasos del sistema de solución de diferencias hasta la retorsión- señaló que la autorización para suspender concesiones sólo se había concedido en 15 diferencias, un número muy limitado.

Una tendencia señalada por los comentaristas era que el régimen era cada vez más decisorio: había cada vez un mayor número de argumentos relativos a cuestiones puramente jurídicas y procesales, como la carga de la prueba y la norma de examen. Esto indicaba que el sistema había evolucionado cada vez

más hacia un enfoque de la solución de diferencias basado en el imperio del derecho. Si el equilibrio a que se había llegado actualmente en la OMC era satisfactorio podía ser siempre, por supuesto, objeto de debate. Para terminar, la Sra. Hillman sostuvo que era indudablemente crucial examinar el imperio del derecho tal como funcionaba actualmente en la OMC y la manera en que las lecciones aprendidas de la experiencia de la OMC podrían utilizarse en otras esferas de las políticas y las normas internacionales, como el cambio climático o la reglamentación de las corrientes internacionales de capital a la luz de la crisis financiera.

(d) Luiz Felipe Lampreia, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Río de Janeiro, Brasil, y ex Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil

El Sr. Lampreia comenzó su intervención recordando que había actuado como principal negociador del Brasil en las últimas etapas de la Ronda Uruguay, cuando se habían negociado las cuestiones más delicadas, entre ellas la solución de diferencias. Creía que el Entendimiento sobre Solución de Diferencias era un enorme logro y señaló con satisfacción la frecuencia con que se utilizaba el sistema y se confiaba en él. También consideraba notable que hubiera ahora un gran número de jóvenes abogados, en el Brasil y en otros lugares, que se especializaban en la legislación de la OMC.

A continuación, el Sr. Lampreia dirigió su atención a las perspectivas de conclusión de la actual ronda de negociaciones. A su juicio, era bastante improbable que la Ronda de Doha se concluyera muy pronto. Explicó que las dificultades que planteaba la Ronda de Doha se debían, en gran medida, al hecho de que la idea de una nueva ronda se había lanzado sólo unos pocos años después de la creación de la OMC. Quizá esto fuera excesivamente ambicioso porque no dejó bastante tiempo para "digerir" primero los logros de la Ronda Uruguay. Creía que había actualmente para los Miembros de la OMC una gran tentación de utilizar el sistema de solución de diferencias para forzar la creación de oportunidades de mercado. Esto implicaba el peligro de que aumentara el incumplimiento en el futuro debido a las tensiones existentes en esferas políticamente difíciles, en particular la agricultura.

Por último, el Sr. Lampreia dijo que se sentía escéptico ante la posibilidad de transponer el sistema de solución de diferencias de la OMC a otros terrenos, como el cambio climático y la reglamentación financiera. Aunque consideraba que había muchas posibilidades de que se planteara un gran número de diferencias

en esos campos, creía también que, debido a su naturaleza sumamente diferente, el sistema de la OMC no podía servir de modelo en esas esferas. Esto era especialmente cierto en lo relativo a la reglamentación de las finanzas internacionales, en las que participaban principalmente agentes privados.

(e) Gary Hufbauer, miembro asociado de la cátedra Reginald Jones, Peter G. Peterson Institute for International Economics

El Sr. Hufbauer señaló que, sin el gran éxito alcanzado por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias, la OMC no gozaría de tan alta estima mundial y elogió al Órgano de Apelación como "el diamante de la corona" del sistema de solución de diferencias. Pese a este éxito, consideraba que el sistema podía mejorarse. No obstante, antes de examinar algunas sugerencias de mejoras, formuló breves observaciones sobre las dificultades para concluir la Ronda de Doha. Observó a este respecto que, si siempre es tan lento y difícil modificar las normas existentes, ello podría dar lugar a un endurecimiento de las posiciones cuando los negociadores se percataran de que no estaban negociando normas sino "constituciones".

A continuación, el Sr. Hufbauer presentó varias sugerencias concretas para la mejora del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. En primer lugar, sostuvo que la aplicación del principio de economía procesal permitía una excesiva ambigüedad y, por lo tanto, propuso que los grupos especiales y el Órgano de Apelación proporcionaran análisis detallados de todas las cuestiones planteadas en una diferencia. En segundo lugar, sugirió que en las diferencias de interés sistémico decidieran los siete integrantes del Órgano de Apelación y no divisiones de tres Miembros. En tercer lugar, los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación debían ser mucho más breves. Según él, si la Corte Suprema de los Estados Unidos puede decidir los asuntos en 50 páginas, los órganos decisorios de la OMC debían poder hacer otro tanto. En cuarto lugar, propuso que todos los procedimientos de solución de diferencias se pusieran a disposición del público en Internet. En quinto lugar, exhortó al Órgano de Apelación a decidir las diferencias de manera que creara un marco en el que pudieran actuar los responsables de la adopción de políticas, en particular en relación con los asuntos futuros. En sexto lugar, puso de relieve la importancia de la introducción de sanciones retroactivas a fin de aumentar la credibilidad y el carácter equitativo del mecanismo de solución de diferencias. A juicio del Sr. Hufbauer, si no se resolvía este problema, era posible

que ello diera lugar a un aumento de los casos que no podían solucionarse y del incumplimiento deliberado. La última sugerencia fue que se creara un *ombudsman* de la OMC cuya función consistiría en iniciar asuntos de interés sistémico que, de lo contrario, no se plantearían debido a la aplicación de un filtro de carácter político por Miembros de la OMC. El orador citó el artículo XXIV del GATT de 1994 como importante ejemplo del tipo de cuestiones que los Miembros no podían seguir eludiendo totalmente.

Después de formular esta serie de sugerencias para la mejora del sistema de solución de diferencias, el Sr. Hufbauer dedicó su atención a ciertos desafíos futuros con que se enfrentaría la OMC. Afirmó que era probable que el Órgano de Apelación tuviera que ocuparse de diferencias relativas a medidas comerciales relacionadas con la atenuación del cambio climático, como el ajuste de los impuestos en frontera y la asignación de derechos de emisión. Según el Sr. Hufbauer, el Órgano de Apelación tendría que proporcionar definiciones claras de los límites de esas medidas, reflexionando en forma prospectiva a fin de establecer orientaciones para los responsables de la adopción de políticas. Refiriéndose a la diferencia *Estados Unidos - Camarones*, el orador puso de relieve que un asunto que se planteara en el futuro podría obligar al Órgano de Apelación a definir con claridad el criterio de lo que constituye un acuerdo internacional verdaderamente multilateral. Por último, en relación con la reestructuración de las finanzas internacionales, el Sr. Hufbauer señaló que, para que la OMC estuviera en condiciones de abordar diferencias en este terreno, tendría que resolverse la cuestión de la inexistencia de sanciones retroactivas.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

El Sr. Blustein preguntó en primer lugar a los panelistas qué mejoras podían introducirse en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y si era de desear que se intentara lograr una mayor judicialización del sistema.

El Sr. Unterhalter respondió que "prontitud" no significaba necesariamente "seguridad" en el terreno de la solución de diferencias, pero sostuvo que podía hacerse mucho, en particular a nivel de los grupos especiales, para hacer más rápida la solución de diferencias de la OMC. Puso de relieve que un sistema basado en normas presenta muchas ventajas y que la vuelta a un régimen de solución de diferencias similar al del GATT podía tener consecuencias imprevisibles. Con respecto a la creación de un *ombudsman* de la OMC y a la consiguiente



concesión de competencias en materia de iniciación de diferencias a un órgano independiente, observó que un órgano de ese tipo podría efectivamente tener la capacidad de resolver los desequilibrios existentes y el problema de acceso con que se enfrentaban algunos países en desarrollo y menos adelantados, pero no estaba claro si los Miembros estaban preparados para un cambio tan radical. El orador señaló también que el actual sistema de solución de diferencias derivaba en gran medida su legitimidad de la combinación de intereses que estaba en juego en cada diferencia y que esa situación no existiría si se permitía que se dictaran resoluciones declaratorias. La Sra. Hillman hizo referencia a la idea de crear el cargo de *ombudsman* de la OMC. Sostuvo que efectivamente podía haber en el comercio internacional cuestiones respecto de las cuales ningún Miembro tuviera incentivos suficientes para iniciar una diferencia, habida cuenta de los costos de los litigios y los costos políticos totales que ello representaba. Esto planteaba la cuestión de lo que podía hacerse en relación con una falta objetiva de incentivos para iniciar un asunto: ¿Debía seguir languideciendo la cuestión sin resolverse o se debía enfocar efectivamente de manera diferente?

Al formular su siguiente pregunta, el Sr. Blustein señaló que algunos de los panelistas habían expresado su escepticismo ante la idea de que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC pudiera utilizarse como modelo en otras esferas de la cooperación internacional, como el cambio climático y la reglamentación financiera. El Sr. Blustein preguntó si, dado que no existía acuerdo internacional, la adopción unilateral de medidas podría ser una alternativa razonable.

El Sr. Unterhalter declaró su escepticismo ante la idea de que la adopción unilateral de medidas en el terreno de la reglamentación financiera fuera una alternativa viable a un enfoque multilateral, debido al riesgo de arbitraje reglamentario. El Sr. Hufbauer señaló que era importante distinguir entre la inversión extranjera directa que, en su opinión, no era el origen de la presente crisis, y la inversión de cartera. Criticó severamente el sistema de Basilea de requisitos mínimos de capital diciendo que se habían apoderado de él aquellos a los que se suponía que debía reglamentar. Señaló también el problema del arbitraje reglamentario.

Por último, el Sr. Blustein preguntó cuántos años más de estancamiento de la función legislativa de la OMC podría soportar el sistema de solución de diferencias antes de verse negativamente afectado.

El Sr. Hufbauer manifestó su acuerdo con la observación formulada anteriormente por el Sr. Lampreia según la cual existía un riesgo de que el sistema acabara por detenerse debido a una acumulación de asuntos con un historial de incumplimiento. A juicio del Sr. Hufbauer, la solución a este dilema podría hallarse en la firma de acuerdos plurilaterales entre un grupo más reducido de Miembros. El Sr. Unterhalter declaró que si no se lograba concluir la Ronda de Doha en un futuro próximo, ello no daría lugar a la paralización inmediata del sistema de solución de diferencias. No obstante, como es necesaria una actualización de las normas en algún momento, el sistema correría un riesgo si la Ronda de Doha nunca se concluyera. La Sra. Hillman agregó que no había que olvidar que existía un tercer elemento importante además de la solución de diferencias y las funciones legislativas de la OMC, a saber, la labor de los comités. Sostuvo que esa labor podía mejorarse. Dio el ejemplo del *Acuerdo SMC* y sugirió que podía hacerse más en lo relativo a las notificaciones de subvenciones de los Miembros. El Sr. Lampreia estuvo de acuerdo con el Sr. Hufbauer en que la firma de acuerdos plurilaterales podía ser una manera de hacer progresos sin un nuevo acuerdo multilateral. Dijo que la OMC era una organización muy dinámica pero que era necesario lograr más avances en las negociaciones sobre la agricultura, en las que los progresos habían sido mínimos hasta el momento.

La audiencia participó activamente en el debate, formulando observaciones sobre las declaraciones de los panelistas y varias preguntas. Esas observaciones y preguntas se refirieron, entre otros, a los siguientes puntos: la idea de que la definición del imperio del derecho examinada por el panel era posiblemente demasiado formalista; el hecho de que los países africanos estaban acostumbrados a que las diferencias se resolvieran mediante consenso y, por lo tanto, el carácter contencioso de la solución de diferencias de la OMC los hacía sentirse más incómodos; la preocupación de que una mayor judicialización aumentaría el costo de la solución de diferencias de la OMC y la necesidad de un enfoque más conciliatorio de ésta; la insatisfacción ante el incumplimiento de determinadas obligaciones por Miembros de la OMC, sin que ello tuviera consecuencias (por ejemplo, la obligación de notificar las subvenciones); una propuesta de que se creara una institución independiente para ayudar a los Miembros de la OMC a reunir hechos relativos al cumplimiento por otros Miembros de sus obligaciones en el marco de la OMC; si tendría sentido económicamente el aumento del costo del incumplimiento a medida que pasara el tiempo (por ejemplo, después de seis meses de incumplimiento, un Miembro perdería sus derechos

como tercero y, después de dos años de incumplimiento continuado, se le prohibiría iniciar un asunto en la OMC); cómo medir el cumplimiento y a partir de cuándo se determinaría que éste ha tenido lugar; si el Brasil debía adoptar medidas de retorsión de conformidad con la autorización que se le había concedido en la diferencia *Estados Unidos - Algodón americano (upland)* o si sería mejor que no hiciera nada; por qué algunos de los panelistas consideraban que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC no podía servir de modelo en la esfera del cambio climático; hasta qué punto la OMC podía ayudar a la CMNUCC a determinar, con antelación, qué tipo de medidas en frontera podrían ser aceptables de conformidad con los Acuerdos de la OMC; la posible fecha de conclusión de la Ronda de Doha; los enfoques que debía adoptar el Órgano de Apelación en relación con la interpretación de los tratados en las diferencias relativas a medidas adoptadas en el contexto de la crisis financiera; y, por último, se formuló la observación de que numerosos casos de incumplimiento pueden deberse a malentendidos entre los abogados, los economistas y los políticos, en otros términos, entre los que negocian los Acuerdos de la OMC y los que deben ajustarse a ellos en la práctica.

El Sr. Unterhalter se refirió en primer lugar a la cuestión de si el imperio del derecho se aplicaba de manera excesivamente formalista en la OMC. Dijo que siempre había que tener presente lo que podía lograrse dentro del sistema. Puso de relieve que el mandato del Órgano de Apelación era relativamente restringido y que éste tenía que actuar de conformidad con las normas vigentes, que sólo podrían cambiarse mediante negociaciones entre los Miembros. Señaló además que, en general, para los países en desarrollo era preferible un sistema decisorio basado en normas y que, por lo tanto, no estaba convencido de que esos Miembros se beneficiarían de un mecanismo de solución de diferencias más consensual. Destacó que el mecanismo de solución de diferencias tenía que ser accesible a todos los Miembros y que un sistema basado en normas era claramente preferible a una vuelta al sistema del GATT. En cuanto a las propuestas de que se creara un sistema con mayores incentivos del cumplimiento, declaró que indudablemente era posible que los Miembros de la OMC introdujeran modificaciones en los recursos previstos en el ESD y que la acumulación de distintos recursos podría ser una opción, pero que se sentía escéptico ante la posibilidad de que se privara a los Miembros de derechos procesales. En cuanto a la determinación del cumplimiento, el Sr. Unterhalter señaló que el hecho de que existieran dos modelos de cumplimiento y de que cada uno de ellos midiera cosas diferentes dificultaba la comprensión exacta de la

cuestión. Observó que el cumplimiento basado en las partes, que depende de la satisfacción de las partes con el resultado de una diferencia determinada, dice muy poco acerca del cumplimiento con arreglo al sistema. Según el Sr. Unterhalter, el cumplimiento basado en el sistema plantea cuestiones fundamentales que sólo pueden resolverse mediante una reforma radical, que indudablemente queda fuera de las atribuciones del Órgano de Apelación y que tendría que ser negociada por los Miembros en su conjunto. El Sr. Unterhalter afirmó además que el sistema de solución de diferencias de la OMC alienta a los Miembros a llegar a un acuerdo pero también reconoce que, con frecuencia, existen discrepancias irreconciliables que deben ser objeto de una decisión. En cuanto a la cuestión de la interpretación de los tratados, recordó que el Órgano de Apelación se esforzaba siempre por proporcionar una interpretación basada en los textos partiendo de los métodos recogidos en la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*.

La Sra. Hillman explicó que, en su panorama estadístico del sistema de solución de diferencias de la OMC, no había proporcionado una cifra exacta sobre el cumplimiento por la sencilla razón de que esa cifra oficial no existía. Recordó que, de conformidad con el ESD vigente, los tres posibles resultados de una diferencia eran los siguientes: que se pusieran las medidas impugnadas en conformidad; que se pagara una compensación; y, como último recurso, que se impusieran sanciones comerciales, pero sólo temporalmente, a fin de que la parte perdedora tuviera un mayor incentivo para cumplir. Todas las demás opciones y propuestas de mejoras procesales requerirían modificaciones de las normas vigentes. En cuanto a la sugerencia sobre conciliación, la Sra. Hillman señaló que hay un período obligatorio de consultas de 60 días antes del establecimiento de un grupo especial y que, a lo largo de todo el procedimiento, las partes pueden recurrir a los buenos oficios del Director General y a otros posibles medios de resolver la diferencia.

En lo relativo a la diferencia *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*, el Sr. Lampreia respondió que ese era efectivamente un caso ejemplar, en el que se había demostrado claramente que los pagos y las garantías del crédito a la exportación proporcionados por los Estados Unidos a los cultivadores de algodón nacionales eran una subvención. Según el Sr. Lampreia, la retorsión era siempre una cuestión delicada, y señaló que en el pasado había habido asuntos, por ejemplo, la diferencia *Brasil - Aeronaves* y la diferencia *Canadá - Aeronaves*, en que ambos Miembros, pese a que se los había autorizado a adoptar medidas de retorsión,



habían decidido no ejercer ese derecho. Sin embargo, en la diferencia *Estados Unidos - Algodón americano* (upland), el Sr. Lampreia creía que el Brasil debía proceder a aplicar sanciones comerciales, pero advirtió de la posibilidad de medidas cruzadas de represalia en la esfera de los productos farmacéuticos. En relación con la cuestión del cambio climático, el Sr. Lampreia respondió que reconocía que cualquier nuevo sistema de reglamentación internacional debía disponer de algún tipo de mecanismo de solución de diferencias, en particular si se convertía en un sistema con objetivos obligatorios. Admitió también que podía haber ciertas analogías entre ambos regímenes, pero afirmó que era imposible transponer todo el concepto que inspiraba el mecanismo de solución de diferencias de la OMC a la esfera de la reglamentación relacionada con el cambio climático, porque esta última abarcaba cuestiones muy complejas que eran esencialmente diferentes y parcialmente opuestas a la propia OMC. El Sr. Lampreia recordó que, en 1994, había actuado como Presidente del Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC. Las cuestiones de que se había ocupado ese Comité en aquellos momentos abarcaban el comercio de especies amenazadas, los desechos peligrosos y la compatibilidad del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono con los Acuerdos de la OMC. Destacó que los desafíos con que se enfrentaba actualmente ese Comité iban mucho más allá de los conflictos que existían anteriormente entre las convenciones en materia de medio ambiente y la OMC; los ejemplos más notables eran la introducción de impuestos en frontera sobre los productos que no cumplían determinadas normas en materia de emisiones y los posibles abusos de esos impuestos con fines proteccionistas.

El Sr. Hufbauer puso de relieve que era un firme partidario de las compensaciones monetarias y de una amplia retorsión cruzada y aplaudió la decisión recientemente adoptada en el asunto *Estados Unidos - Algodón americano* (upland). Observó también que las legislaciones nacionales en la esfera del cambio climático se estaban desarrollando con rapidez, citando como ejemplos a los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y Australia. Su consejo a la OMC era que no "esperara a ver lo que pasaba" sino que enviara una delegación a la Cumbre de Copenhague y se asegurara de que los negociadores participantes en esa Cumbre comprendían adecuadamente las normas de la OMC.

En cuanto a la conclusión de la Ronda de Doha, el Sr. Hufbauer dijo que el momento más temprano en que sería posible se situaría después de las elecciones estadounidenses de mitad de período, en noviembre de 2010, lo cual llevaría las cosas hasta 2011 ó 2012. El Sr. Hufbauer sugirió además que la OMC "designara por su nombre y avergonzara" claramente a los Miembros que adoptaban medidas proteccionistas incompatibles con las normas de la OMC, incluso antes de que se iniciaran diferencias al respecto.

3. Conclusiones y camino a seguir

El sistema multilateral de comercio ha evolucionado hasta convertirse en un régimen firmemente basado en el imperio del derecho. Los Acuerdos de la OMC proporcionan un conjunto de normas que aplican cotidianamente millones de participantes en el comercio del mundo entero. El sistema de solución de diferencias de la OMC ofrece un mecanismo para la adopción de una decisión sobre cualquier desacuerdo que pueda surgir en cuanto a la debida aplicación de esas normas y establece las consecuencias en los casos de incumplimiento. Es indudable que podría mejorarse la manera en que funciona dicho sistema, y algunos Miembros de la Organización han hecho sugerencias concretas de mejoras. El sistema de solución de diferencias también se beneficiaría del fortalecimiento de las demás funciones de la OMC, en particular de la conclusión de la Ronda de Doha y de la mejora de la función de vigilancia de los Comités de la OMC. Algunos consideraban que la OMC, como régimen jurídico firmemente basado en el imperio del derecho, ofrecía un modelo útil para otras esferas de la cooperación internacional en las que las disposiciones institucionales tenían un menor desarrollo, como el cambio climático y la reglamentación financiera. No obstante, otros se mostraron más escépticos acerca de la utilidad de la OMC como modelo, dadas algunas de sus características singulares.

“El sistema multilateral de comercio ha evolucionado hasta convertirse en un régimen firmemente basado en el imperio del derecho”

H. Comercio y empleo en épocas de crisis

Martes 29 de septiembre de 2009 - 16.30-18.30 h

Moderador

Sra. Esther Busser - Directora Adjunta, Confederación Sindical Internacional (CSI), Oficina de Ginebra

Oradores

Sr. Guy Ryder - Secretario General, Confederación Sindical Internacional (CSI)

Sra. Mina Mashayekhi - Oficial encargada, División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Sra. Sanya Reid Smith - Red del Tercer Mundo

Sr. Ekkehard Ernst - Economista superior, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT

Organizada por

Confederación Sindical Internacional (CSI)

Informe redactado por

Sra. Esther Busser, Confederación Sindical Internacional (CSI)



Resumen

En esta sesión se examinó el impacto de la actual crisis financiera en el comercio y el empleo, y se analizaron los efectos en el empleo. Se tuvieron en cuenta las diferentes respuestas que los gobiernos han dado hasta ahora, las políticas utilizadas y la forma en que esas respuestas han contribuido a mantener los niveles y calidad del empleo y hacer frente a los ajustes.

El panel consideró también los futuros desafíos relacionados con la repercusión del comercio en el empleo, en particular el objetivo de reducir la vulnerabilidad a las conmociones y crisis externas. Para alcanzar ese objetivo se necesita un conjunto acertado de políticas en favor del desarrollo, el empleo y la calidad del trabajo, en que se especifique claramente la función que compete en ese conjunto a la reglamentación, el comercio y la política comercial. Se requiere también un examen del funcionamiento de las instituciones internacionales como medio de conseguir una mayor coherencia. El panel debió dar respuesta a las siguientes preguntas:

- La crisis ha reducido la demanda, el comercio y el empleo, pero ¿qué relación hay entre esos tres elementos y cómo se influyen mutuamente?
- ¿Dónde se produjeron las pérdidas de empleos? ¿Han afectado éstas especialmente a las industrias de exportación?
- ¿Cuáles han sido las respuestas a la crisis en los países tanto desarrollados como en desarrollo en lo que se refiere a los programas de estímulo y la recuperación, y cómo ha repercutido en el empleo?
- ¿Cuáles han sido las políticas comerciales para salvaguardar el empleo que los países han utilizado para responder a la crisis, y qué "espacio normativo" necesitan los países para responder eficazmente a la crisis?
- ¿Cuál ha sido la repercusión de la crisis en los salarios y las condiciones de trabajo en los sectores de exportación? ¿Se ha producido un deterioro? ¿Cómo han respondido a éste los gobiernos?





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Ekkehard Ernst, Economista superior, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT

El Sr. Ernst analizó los efectos de la actual crisis en términos de empleo, así como las respuestas de los distintos países. Mencionó algunos de los desequilibrios subyacentes que provocaron la crisis, en particular las crecientes desigualdades sociales y en materia de ingresos dentro de los países y la deuda creciente de los hogares en los países desarrollados. En los países en desarrollo la crisis se transmitió sobre todo a través de las conexiones mundiales y las cadenas de producción. La interconexión de los mercados financieros transmitió también la crisis de un mercado a otro, lo que dio lugar a una reducción del acceso al crédito para el comercio.

Las principales respuestas, además de los programas de rescate financiero, han sido los programas de estímulo con el fin de aumentar la demanda agregada, sobre todo en los países desarrollados. Otras medidas se han centrado, aunque no suficientemente, en la reglamentación financiera. Señaló también la mayor necesidad de hacer frente a los desequilibrios sociales.

“Hasta ahora, la crisis ha afectado sobre todo a los varones”

Los efectos de la crisis en el empleo han sido negativos, y continuarán deteriorándose en el G-20 y otros países. Hasta ahora, la crisis ha afectado sobre todo a los varones y castigado en particular al sector manufacturero, pero se prevé que, a más largo plazo, se verán más afectadas las mujeres. Las pérdidas de empleo en el sector de los servicios han tenido lugar más en el sector inmobiliario que en los empleos de intermediación financiera.

“Pero se prevé que, a más largo plazo, se verán más afectadas las mujeres”

La oferta mundial de mano de obra continúa aumentando, en muchos casos sin redes de seguridad social, pero al mismo tiempo no se ha registrado todavía ninguna recuperación. La OIT estima que, si se confirman los

peores temores, el empleo quizá sólo se recupere después de seis años.

Las medidas de los países para estabilizar el sector financiero incluye sobre todo los rescates de bancos y la compra de activos tóxicos. Las medidas relacionadas con la demanda, como la reducción de los impuestos, las transferencias a los hogares de ingreso bajo y el gasto en la economía verde, las políticas del mercado de trabajo, la ampliación de las prestaciones de desempleo y los mecanismos de trabajo compartido, se han aplicado también en gran escala. Estas medidas han creado (o conservado) entre 7 y 11 millones de empleos. En Europa se han utilizado sobre todo estabilizadores automáticos, acompañados de medidas de gasto discrecional. El análisis de las medidas revela que las encaminadas a proteger el empleo han sido más importantes en los países más ricos, mientras que la protección social ha revestido mayor importancia en los países en desarrollo.

La OIT adoptó su Pacto Mundial para el Empleo en junio de este año, y recibió del G20 en Londres el mandato de evaluar las medidas sobre el empleo relacionadas con la crisis. El Pacto gira en torno a los cuatro pilares del trabajo decente: recuperación centrada en el empleo (mediante el fomento de la demanda agregada efectiva, planes públicos de garantía del empleo, políticas activas del mercado de trabajo, trabajo compartido y formación y capacitación); mantenimiento de las normas del trabajo (en particular libertad de asociación, terminación de la relación laboral y normas sobre salud y seguridad); protección social (sostenimiento de los ingresos para evitar una espiral salarial deflacionaria, respeto de los salarios negociados y fortalecimiento de la negociación colectiva); y diálogo social para examinar y aplicar las reformas. Todas estas medidas deberían evitar que la carga de la crisis se reparta de forma unilateral y lograr un compromiso por parte de los trabajadores y de los empleadores para alcanzar una recuperación sostenible.

(b) Mina Mashayekhi, Oficial encargada, División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, UNCTAD

“Las cadenas mundiales de suministro han transmitido la crisis de los países desarrollados a los países en desarrollo”

La Sra. Mashayekhi declaró que la crisis ha provocado una caída del comercio, la producción, el consumo y el empleo en los países tanto desarrollados como en desarrollo. En particular, las cadenas mundiales de suministro han transmitido la crisis de los países desarrollados a los países en desarrollo. Estos últimos han sufrido los efectos de la contracción de la demanda en los países desarrollados, que ha dado lugar a la reducción del comercio, la movilidad laboral y las remesas, acompañada de una contracción de la AOD y la IED. El resultado ha sido una reducción del PIB en todas las regiones, así como una disminución del empleo y un aumento de la pobreza, sobre todo en el África Subsahariana. Los efectos han sido especialmente graves en los países que dependen de los productos básicos, las remesas y sectores de servicios específicos. Las corrientes financieras, con inclusión de las inversiones de cartera y la IED, con destino a los países en desarrollo descendieron también en 2009, y en el caso de la IED la caída fue de un 25 por ciento en 2009 en comparación con 2008. Se ha registrado cierta recuperación y desvinculación en países como el Brasil, la India y China, pero la recuperación será lenta en los países en desarrollo. En términos generales, la región más afectada es el África Subsahariana.

“La crisis ha repercutido en las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que no podrán alcanzarse”

La crisis ha repercutido en las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que no podrán alcanzarse. Los efectos en términos de desempleo varían según los países y según los sectores. Las pérdidas de empleo se han registrado sobre todo en las finanzas, los automóviles, la distribución, la construcción, las manufacturas y el turismo. También se han notado las consecuencias en la maquinaria, los bienes de capital, el equipo de transporte y las manufacturas duraderas. Algunos países -Japón, Corea, Malasia y Alemania, por ejemplo- se han visto afectados sobre todo por pérdidas de empleo en el sector manufacturero, mientras que en otros ha sufrido especialmente el turismo. La construcción se ha visto también negativamente afectada tanto en los países desarrollados como en los países del Golfo, y los efectos se han hecho notar sobre todo en los trabajadores migrantes. El sector manufacturero de Asia y el de la construcción en los Estados Unidos han sido los más afectados. No se ha registrado un descenso real del

empleo en la educación, la salud y los servicios públicos, pero hay un grave riesgo de que las redes de seguridad social puedan derrumbarse, debido a la reducción de los ingresos públicos. La dependencia de las remesas ha aumentado con la caída de la AOD y la IED. Al mismo tiempo, la migración de mano de obra se ha frenado. Los migrantes suelen permanecer en los países receptores, aun cuando no tengan empleo, pero se ha observado un fuerte descenso de las remesas, y algunos trabajadores migrantes se han declarado en quiebra. Se han puesto en marcha algunas políticas gubernamentales, como los pagos efectuados por una sola vez a los migrantes que regresan.

Aunque es necesario resistir al proteccionismo y abordar los impactos inmediatos de la crisis, es también necesario hacer frente a los desequilibrios mundiales. Los medios de salida de la crisis son la creación de empleo en la economía verde, la creación de empleos en la agricultura orgánica y la diversificación en nuevos sectores, como los servicios en los países en desarrollo. Los acuerdos de libre comercio deben ser más eficaces y la Ronda de negociaciones de Doha debe tener un fuerte componente de desarrollo. Los acuerdos regionales pueden abordar algunos efectos negativos de la crisis desarrollando la capacidad productiva y mejorando las relaciones entre comercio, inversión y migración.

(c) Sra. Sanya Reid Smith, Red del Tercer Mundo

“La liberalización de los servicios financieros sin limitaciones conlleva graves riesgos para la estabilidad financiera”

La Sra. Reid Smith analizó la liberalización de los servicios financieros y la de las manufacturas en relación con la crisis. Señaló que la liberalización de los servicios financieros sin limitaciones conlleva graves riesgos para la estabilidad financiera. Si no hay restricciones, un país no puede limitar el tamaño de los bancos y, por consiguiente, no puede evitar que éstos sean demasiado grandes para quebrar, lo que, como ha demostrado la crisis actual, es muy peligroso. Los bancos deben ser objeto de atenta reglamentación, y una manera de reducir los riesgos es crear cortafuegos que les impidan convertirse en bancos de inversión. No obstante, el párrafo 2 del artículo 16 del AGCS prohíbe las medidas que restrinjan las actividades o el



establecimiento de esos dispositivos. Por ejemplo, se han hecho llamamientos en favor de la prohibición de las ventas al descubierto, pero con los compromisos contraídos en virtud del párrafo 2 del artículo 16 del AGCS ello no es posible.

Otro motivo de preocupación es la reglamentación interna de los servicios. Los reglamentos deben establecerse previamente cuando se contraen compromisos, y por lo tanto los nuevos reglamentos establecidos a raíz de la crisis financiera no pueden aplicarse a bancos extranjeros que se han establecido ya en los países.

También son motivo de preocupación los acuerdos comerciales bilaterales, como los de la UE, en los que se dispone que deben autorizarse nuevos servicios financieros. Dichos acuerdos incluyen también disposiciones sobre la libre circulación de capitales. Esta misma libertad de circulación ha transmitido la crisis y ha exacerbado su propagación.

Hay también una tendencia en favor de las negociaciones sobre la contratación pública que harían ésta posible en esferas como la banca, la construcción y la atención de salud en los países en desarrollo. Al utilizar programas de estímulo (por ejemplo, para la construcción de hospitales y escuelas), la demanda local puede fomentarse utilizando trabajadores y materiales locales. No obstante, la apertura a las compañías extranjeras podría reducir esos beneficios locales.

Una cuestión problemática de los tratados de inversión bilaterales es la protección de los inversores frente a la expropiación, con inclusión de indemnizaciones. Algunas de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis -como los reglamentos que obligan a los bancos a tener más capital o a limitar las bonificaciones- pueden interpretarse como una expropiación. Un ejemplo ilustrativo es el caso de la Argentina.

“La necesidad de flexibilidad arancelaria en las diversas fases de desarrollo no puede garantizarse ya con las propuestas de Doha”

Con respecto a las negociaciones de Doha, existe cierta preocupación acerca de la pérdida de ingresos por concepto de aranceles debido a la liberalización arancelaria, que reduciría los ingresos públicos y, por consiguiente, los recursos disponibles para el estímulo,

la protección social, las operaciones de rescate, etc. Además, la liberalización arancelaria repercutiría también en la política industrial de los países en desarrollo y, por lo tanto, en su capacidad de ascender en la cadena de valor, incrementar el empleo, las exportaciones y los ingresos asociados con la exportación. Algunos de los instrumentos de la política industrial prescripciones en materia de contenido nacional, tecnología barata y protección de las industrias incipientes, por ejemplo- no están ya autorizadas en virtud de las normas de la OMC. Por ello, las aranceles adquieren mayor importancia para los países en desarrollo. De todas formas, la necesidad de flexibilidad arancelaria en las diversas fases de desarrollo no puede garantizarse ya con las propuestas de Doha. La cláusula anticoncentración que está siendo objeto de negociación en el marco del acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) reduce todavía más esta flexibilidad, y las propuestas sobre el AMNA darían lugar a pérdidas de producción y de empleo en los países en desarrollo, así como a una disminución de los recursos para prestaciones de desempleo y formación.

La Sra. Reid Smith concluyó haciendo referencia a la Comisión Stiglitz, que ha declarado que deben revisarse todos los acuerdos comerciales para hacerlos compatibles con las reglamentaciones financieras a fin de prevenir ulteriores crisis y garantizar un espacio normativo adecuado que les permita resolver la crisis actual.

(d) Guy Ryder, Secretario General, Confederación Sindical Internacional (CSI)

El Sr. Ryder se refirió a la importancia del movimiento sindical en respuesta a la crisis, y a la necesidad de creación de nuevas dinámicas e instituciones en la economía mundial.

Mencionó la magnitud de la crisis, que ha supuesto la asignación de billones de dólares para operaciones de rescate a fin de mantener a flote las instituciones financieras, pero mencionó también el sufrimiento humano, la posibilidad de que hasta 60 millones más de personas puedan perder el empleo, y el riesgo de creciente pobreza y destrucción de los medios de subsistencia. La desigualdad y la injusticia han aumentado en los últimos decenios, lo mismo que la insostenibilidad y la vulnerabilidad del sistema. Hizo también alusión a la ausencia de liderazgo político. Hay una vuelta al desempleo masivo en el contexto de los sistemas de protección social que han sido debilitados o desmantelados por los gobiernos, y una profunda

sensación de frustración e injusticia, en particular por la forma en que se distribuye la carga de la crisis.

Por otro lado, mencionó algunos cambios en las posiciones normativas que eran inconcebibles hace sólo unos meses, aunque el colapso del sistema de ideologías no ha dado todavía lugar a alternativas plenamente desarrolladas, y es probable que la agitación se prolongue durante algún tiempo.

Aun reconociendo la legitimidad del G-20, que pudo delimitar sus funciones en un tiempo notablemente breve, hay que dar muestras de pragmatismo. La principal enseñanza era que la comunidad internacional está mal equipada para hacer frente a la crisis. Uno de los grandes interrogantes que se plantea es el de la relación entre el G-20 y las instituciones multilaterales.

En cuanto al FMI, ha salido de la crisis como el gran vencedor, siendo numerosas las responsabilidades y los recursos transferidos a esta organización, que el movimiento sindical mira con cierta suspicacia. Se necesita un FMI nuevo y diferente, que no imponga las mismas ortodoxias del pasado.

Algunos de los mensajes sindicales presentados en Pittsburgh piden la reforma del FMI. El mensaje es que estamos ante una crisis social y de empleo, y un elemento fundamental de la respuesta a la misma debe ser la protección social y el empleo. Insistió además en que no es ahora el momento de renunciar a las políticas de estímulo y expansión. Otra cuestión importante es quién debe pagar las estrategias de salida. Los líderes del G-20 deben redescubrir la justicia social y una mentalidad fiscal progresiva. Quizá deseen también considerar la posibilidad de un impuesto de transacción financiera. La nueva reglamentación del sector financiero es otra necesidad urgente, lo mismo que la eliminación de los paraísos fiscales y la reglamentación de la economía sumergida. Observó que la junta de estabilidad financiera es muy opaca, y plantea serias inquietudes de que la reforma del sector financiero se haya confiado a quienes provocaron la crisis.

Es preciso lograr una confianza renovada en el sector financiero, pero todavía está vigente la cultura de las bonificaciones. Es muy probable que la salida de la crisis sea como una puerta giratoria que dé paso a una vuelta a la normalidad. La situación sería todavía peor, ya que habrá considerables déficit públicos. Por ello, debería adoptarse un planteamiento diferente que tenga en cuenta los desequilibrios y las desigualdades.

En particular, para ello se necesitaría un nuevo sistema de gobernanza.

En cuanto a la OMC, los sindicatos no favorecen el proteccionismo, y reconocen sus peligros, pero la conclusión de la Ronda de Doha no promoverá la recuperación. El comercio no se vino abajo por el proteccionismo sino por la reducción de la demanda agregada. La OMC debería dejar de repetir la solución mágica "acabemos la Ronda de Doha y evitemos el proteccionismo" y debería más bien analizar los impactos de la liberalización del comercio y ocuparse de las cuestiones del empleo y los efectos sociales.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Un participante hizo referencia al decenio de 1970 y a la oportunidad de volver a ocuparse de las cuestiones relacionadas con la democratización de la economía y la formulación de políticas económicas. Ello se refleja también en las preguntas sobre el papel de las Naciones Unidas y la forma en que se toman las decisiones sobre el comercio mundial.

Otro participante preguntó si existe una solución de compromiso entre una mayor integración del G-8 en el G-20 y, al mismo tiempo, la atribución de mayores responsabilidades al FMI. ¿Cuál sería la imagen del nuevo orden de la gobernanza mundial?

Otro participante preguntó qué opinaban los panelistas acerca del nuevo triángulo emergente formado por el G-20, el Banco Mundial y el FMI, y las Naciones Unidas.

Se formuló una pregunta acerca de la capacidad del sindicalismo internacional para hacer frente al cambio demográfico y al cambio climático.

Otro participante mencionó la Carta de La Habana de 1948, que estableció relaciones entre el comercio y el empleo, pero que se rechazó. Preguntó cómo es posible volver a introducir las cuestiones relativas al comercio y el empleo. En su opinión, no habría que considerar cómo se adaptan los mercados de trabajo a las políticas comerciales, sino cómo se adaptan las políticas comerciales para conseguir el pleno empleo. Preguntó también si existe un posible conflicto entre el Pacto mundial sobre el empleo y el principio del trato nacional de la OMC. Planteó también la cuestión de la rendición de cuentas del G-20, y manifestó que éste debería dar cuentas a las Naciones Unidas.



Un participante preguntó si es posible mantener un debate sobre el proteccionismo sin examinar la dependencia de la trayectoria y preguntó también cómo se plantea el G-20 el doble problema del exceso de capacidad y la reducción de la demanda agregada.

Una intervención final criticó los argumentos presentados por el tercer orador acerca de la necesidad de proteger a las empresas y el papel de los aranceles. Mantuvo que los datos empíricos demuestran que una mayor libertad económica en los países da lugar a mayores tasas de crecimiento. Argumentó además que la política industrial ya no es pertinente, y que el problema es que los 1.000 millones de personas más necesitadas están desconectadas del proceso de globalización.

Respuestas de los panelistas

El Sr. Ernst insistió en que la OIT está plenamente comprometida con la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y está muy preocupado por la erosión de esos derechos. Argumentó también que el proteccionismo es una cuestión compleja, y que la apertura del comercio ha sido beneficiosa para algunos, pero tiene resultados negativos a corto plazo y plantea desafíos para la creación de buenos empleos. No basta la apertura para conseguir resultados.

La Sra. Reid Smith destacó la necesidad de coherencia normativa entre los Ministros de Comercio, Finanzas, etc., por ejemplo, en la esfera de la reglamentación financiera. Destacó además la necesidad de examinar

los acuerdos comerciales y de conseguir una moratoria de la reglamentación financiera. Ella consideraba que el Pacto no es compatible con algunos acuerdos comerciales que restringen el espacio normativo o la reglamentación. Aclaró que ella no promueve el proteccionismo, pero que los países deberían proceder con cautela al aprobar las reducciones arancelarias.

La Sra. Mashayekhi insistió en la necesidad de un nuevo paradigma que haga especial hincapié en la creación de empleo. Deben plantearse las cuestiones de la demanda agregada y el exceso de capacidad y las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel importante. A pesar de algunas medidas positivas del G-20, se necesitan cambios más profundos y una mayor coherencia, la reglamentación de los mercados y un espacio normativo.

El Sr. Ryder volvió a insistir en algunos elementos de una nueva gobernanza mundial, en que los derechos, el compromiso con el empleo pleno y decente, los sistemas de protección social, los servicios públicos y el programa de desarrollo ocupen un lugar esencial. Destacó la necesidad del multilateralismo y de encajar al G-20 en el sistema multilateral en sentido más amplio. Mencionó también la importancia del programa sobre el cambio climático para el movimiento sindical, incluida una atención especial a una transición equitativa. En cuanto a la contradicción entre demanda agregada insuficiente y exceso de capacidad, hizo referencia al mensaje de la OIT sobre ese tema y a la necesidad de un crecimiento impulsado por los salarios, ya que el modelo impulsado por la deuda ya no es sostenible.

I. Intercambio y promoción de tecnologías innovadoras en las alianzas mundiales de desarrollo de los sectores público y privado

Martes 29 de septiembre de 2009 - 16.30-18.30 h

Moderador

Sr. Grant Aldonas - Director Gerente Principal, Split Rock International, Inc., Asociado superior, Centre for Strategic and International Studies, Washington D.C.

Oradores

Dr. Juan González Valero - Director, Corporate Responsibility, Syngenta, Basilea, Suiza

Profesor Sir Gordon Conway - Presidente de Desarrollo Internacional, Imperial College, Londres, Reino Unido

Dr. John Kilama - Presidente, Global Bioscience Development Institute, Wilmington, Delaware

Dr. Jennifer Thomson - Profesor, University of Cape Town, Ciudad del Cabo, Sudáfrica

Organizada por

CropLife International

Informe redactado por

CropLife International



Resumen

En la agricultura, los avances tecnológicos pueden contribuir de forma particularmente decisiva a hacer frente a los desafíos agrícolas -como la sequía o las plagas destructivas- con que se encuentran las naciones. Para hacer frente a esos retos en forma sostenible se necesitarán nuevas ideas, instrumentos y tecnologías. La sesión, organizada por CropLife International, contó con un panel de miembros de diversas procedencias, y con notable experiencia sobre el terreno, que presentaron sus puntos de vista sobre las soluciones innovadoras a los problemas mundiales de importancia crítica. Los panelistas examinaron algunas preguntas relacionadas con: 1) la creciente importancia de las asociaciones de los sectores público y privado (APP) para el desarrollo; 2) la manera en que esas alianzas estimulan, protegen y divulgan la innovación; y 3) el caso de la innovación agrícola como ejemplo de la contribución de las asociaciones mundiales de los sectores público

y privado a estimular, proteger y compartir la innovación. En la sesión de CropLife se hizo hincapié en el potencial de las APP de contribuir tanto a la innovación agrícola como al desarrollo económico en los países en desarrollo y hacerlo de manera que beneficie tanto a los agricultores locales como a los clientes de todo el mundo.

Estas cuestiones se examinaron desde el punto de vista de dos de los subtemas del Foro: i) el impacto de la crisis económica mundial en los países en desarrollo, y en particular en la seguridad alimentaria de los países menos adelantados, que son los que más pueden beneficiarse de las asociaciones mundiales de los sectores público y privado; y ii) importancia de la búsqueda de soluciones mundiales a los desafíos mundiales, como los problemas de la producción mundial de alimentos, y la demanda de un uso ambientalmente eficiente de los recursos.



1. Intervenciones de los panelistas

(a) John Kilama, Presidente, Global Bioscience Development Institute

El Dr. Kilama describió de qué forma las APP representan un paso adelante en la promoción e intercambios de innovaciones, en particular en el sector agrícola. Actualmente se están llevando a cabo investigaciones de gran calidad en laboratorios nacionales de los países en desarrollo. Ello brindaba una oportunidad para que el sector de las semillas colabore con esos laboratorios y haga llegar al mercado productos innovadores. No obstante, es imprescindible contar con marcos jurídicos adecuados que posibiliten las APP. Entre los problemas para las APP en los países en desarrollo se incluyen la importancia escasa o nula del sector privado local, la falta de fondos para traducir las investigaciones en productos, la carencia de capacidad reguladora, y la ausencia de incentivos y de obligación de rendición de cuentas del sector privado que realiza las donaciones de tecnología. El Dr. Kilama alentó la creación de marcos jurídicos adecuados para hacer frente a esos desafíos. Entre las posibles soluciones se incluyen la cobertura de la responsabilidad con cargo a los fondos públicos para las donaciones humanitarias, la adopción de reglamentos de bioseguridad, la aprobación de un sistema de propiedad intelectual y la creación de un instrumento jurídico de derechos de propiedad intelectual para las personas más pobres de los países en desarrollo.

(b) Juan González Valero, Director, Responsabilidad Empresarial, Syngenta International

El Dr. González Valero de Syngenta presentó ejemplos de algunas de las alianzas de la compañía en los países en desarrollo. Dichas alianzas serán fundamentales para buscar soluciones agrícolas que lleguen a todos los agricultores. No obstante, con frecuencia muchos agricultores de los países en desarrollo no se benefician de esas tecnologías, y por lo tanto no tienen ningún incentivo para adoptar las que son prometedoras. La experiencia de Syngenta en la introducción en el mercado de la remolacha azucarera tropical demuestra de qué forma la compañía descubrió un excelente modelo económico que compaginaba los intereses de la compañía con los de los agricultores locales en países en desarrollo. Los marcos reguladores engorrosos y altamente politizados impiden inevitablemente que se compartan las tecnologías innovadoras. Para facilitar las alianzas, el Dr. González Valero solicitó el establecimiento de un marco regulador internacional que favorezca las alianzas más que el marco actualmente existente.

“Los marcos reguladores engorrosos y altamente politizados impiden inevitablemente que se compartan las tecnologías innovadoras”

(c) Sir Gordon Conway, Presidente de Desarrollo Internacional, Imperial College, Londres

El Profesor Conway presentó ejemplos de APP que habían conseguido resultados positivos en el sector agrícola. En los últimos años se ha observado el avance, en particular, de las compañías nacionales que producen nuevas variedades de cultivos. Dichas compañías están a la vanguardia de la biología molecular y celular, y demuestran una capacidad de innovación sin paralelo en esta esfera. Se ha observado un movimiento en favor de las APP ya en las primeras fases de la biotecnología agrícola. El Profesor Conway presentó el ejemplo del arroz. El arroz natural no tiene betacaroteno, precursor de la vitamina A. No obstante, la vitamina A es fundamental para los niños, en particular, y aproximadamente 1 millón de niños muere cada año como consecuencia de la falta de vitamina A. Uno de los aspectos decisivos está relacionado con el destete. En Asia, muchas madres alimentan a sus hijos con arroz durante el destete y, en consecuencia, éstos no reciben suficiente vitamina A. Para corregir esta deficiencia se obtuvo del "arroz dorado".

2. Conclusiones y camino a seguir

Como conclusión se puede decir que la innovación en el sector agrícola puede producir beneficios significativos para los países en desarrollo. Las APP, en particular, ofrecen un enorme potencial para hacer llegar la innovación agrícola hasta los agricultores locales. No obstante, para que sea posible el intercambio de esas innovaciones, se necesitan marcos reguladores adecuados, que protejan la innovación y, de esa manera, hagan posible que los valores y beneficios económicos de dicha innovación sean compartidos con las comunidades locales.

“Innovación en el sector agrícola puede producir beneficios significativos para los países en desarrollo. Las APP, en particular, ofrecen un enorme potencial para hacer llegar la innovación agrícola hasta los agricultores locales”

J. Problemas mundiales, soluciones mundiales: Hacia una mejor gobernanza mundial

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 9.00-11.00 h

Moderador

Sr. Jonathan Lynn - Corresponsal de comercio mundial de Reuters News

Oradores

Sr. Paulo Gouveia - Director de Asuntos Generales, Organizaciones Agrarias y Cooperativas Europeas (COPA-COGECA)

Sr. Bernd Gruner - Secretario General del European Liaison Committee for the Agricultural and Agri-Food Trade (CELCAA)

Sra. Liz Murphy - Directora de la International Meat Trade Association (Reino Unido), UECBV

Sra. Roxane Feller - Directora de Asuntos Económicos, Confederación de Industrias Agroalimentarias de la Unión Europea (CIAA)

Sr. Rodrigo Gouveia - Secretario General, Comunidad Europea de Cooperativas de Consumidores (Euro Coop)

Sr. Heinz Werner - Consejero Delegado y Director Gerente, Heinz Werner GmbH, Wollbach/Alemania y conferenciante invitado de ciencias aplicadas a la gestión internacional y el comercio mundial en universidades alemanas y extranjeras

Organizada por

European Liaison Committee for the Agricultural and Agri-Food Trade (CELCAA)

Confederación de Industrias Agroalimentarias de la Unión Europea (CIAA)

Unión Europea del Comercio de Ganado y Carne (UECBV)

Informe redactado por

European Liaison Committee for the Agricultural and Agri-Food Trade (CELCAA)

Confederación de Industrias Agroalimentarias de la Unión Europea (CIAA)

Unión Europea del Comercio de Ganado y Carne (UECBV)



Resumen

En la sesión se abordaron los desafíos que tendría que afrontar la cadena alimentaria como consecuencia de la evolución de la situación a largo plazo y en el momento presente. Algunas cuestiones, como el cambio climático, la globalización y la urbanización, las considerables fluctuaciones de los precios de la energía y el crecimiento de la población mundial, repercutían en la cadena alimentaria en los planos mundial y local. En este contexto, se habían señalado cuatro temas de la máxima importancia para los operadores de la cadena alimentaria:

- la seguridad alimentaria y alimentos asequibles;
- la inocuidad de los alimentos y la amenaza de problemas sanitarios en gran escala;
- el cambio climático y la sostenibilidad ambiental de la producción y el consumo;
- el acceso de los agentes económicos a la financiación.

El debate tenía por objeto encontrar respuestas a esos desafíos urgentes, trazando estrategias con soluciones mundiales y locales para los operadores de la cadena alimentaria.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Heinz Werner, Consejero Delegado y Director Gerente, Heinz Werner GmbH, Wollbach/Alemania

A manera de introducción, el Sr. Werner destacó la función predominante de las pequeñas y medianas empresas tanto en Europa como en todo el mundo, y frente a ellas el poder de los gigantes del mercado minorista. Puso de relieve el reconocimiento creciente por parte de los minoristas y los comerciantes de la exigencia de productos sostenibles, certificados o verificados por parte de los consumidores y la respuesta de los agentes de la cadena alimentaria al desafío de la sostenibilidad. En su intervención, en la que trazó un cuadro cabal de la situación, también se refirió a la necesidad de informar debidamente a los consumidores en relación con la sostenibilidad.

Primer desafío: Seguridad alimentaria

(b) Paulo Gouveia, Director de Asuntos Generales, COPA-COGECA

El Sr. Gouveia se refirió a la importancia de la producción agropecuaria en relación con el suministro de una cantidad suficiente de alimentos nutritivos a una población en aumento. La función primordial de los agricultores consistía en producir alimentos. Sin embargo, también se planteaba la posibilidad de aprovechar oportunidades de producción no alimentaria, especialmente en los períodos de precios muy bajos al productor. En este contexto particular, el desafío consistía en producir suficientes alimentos, teniendo al mismo tiempo en cuenta otros elementos, como el cambio climático. Por consiguiente, la necesidad de políticas agropecuarias adecuadas tenía una importancia fundamental, sobre todo cuando la inestabilidad de los precios era grande.

(c) Bernd Gruner, Secretario General del CELCAA

El Sr. Gruner señaló que, además de la disponibilidad, era imprescindible contar con alimentos nutritivos e inofensivos, ya que los precios elevados de los productos alimenticios repercutían de manera particular en las personas con ingresos más bajos, dado que los alimentos representaban una proporción elevada de sus gastos.

La elevación de los precios de los alimentos, que habían alcanzado su punto máximo en julio de 2008, era

consecuencia de una combinación de tendencias a largo plazo (crecimiento demográfico), cambios estructurales (desplazamiento de los productos vegetales a los de origen animal en las economías emergentes) y factores temporales (oscilación de las reservas de cultivos básicos). Como reacción a dicha elevación de los precios, se habían impuesto numerosas medidas proteccionistas, tratando de garantizar el suministro interno de alimentos mediante restricciones a la exportación (aumento de los aranceles de exportación, prohibición de las exportaciones).

Las economías emergentes (por ejemplo China) o los países con unas condiciones climáticas desfavorables para la producción agrícola (por ejemplo la Arabia Saudita) habían adoptado otras medidas a fin de garantizar la soberanía alimentaria y se habían producido apropiaciones de tierras en algunos países en desarrollo que tenían problemas para garantizar el suministro de alimentos asequibles a sus ciudadanos (por ejemplo el Sudán, Kenya, Camboya).

Todas estas medidas tendían a aumentar la presión de los precios y agravaban la crisis alimentaria. En opinión del Sr. Gruner, el comercio era la mejor manera de contribuir a la disponibilidad mundial de alimentos asequibles, puesto que garantizaba la producción de productos agropecuarios y alimentos en lugares con una ventaja absoluta y/o comparativa, dando lugar a una utilización eficaz de los escasos recursos naturales. Por consiguiente, se debía garantizar el acceso a materias primas para la industria alimentaria a fin de poder tener economías de escala y conseguir un aprovechamiento eficaz de las materias primas y una productividad elevada de los factores de producción.

(d) Roxane Feller, Directora de Asuntos Económicos, CIAA

Como habían señalado los Ministros del G-8, la crisis alimentaria era el resultado combinado de una inversión insuficiente en la agricultura y la seguridad alimentaria, las tendencias de los precios y la crisis financiera y económica. No cabía esperar con realismo que ninguno de los participantes en la cadena alimentaria por sí solo pudiera encontrar una solución a ese complejo problema. Sin embargo, era importante subrayar que la disponibilidad de materias primas agrícolas era la preocupación básica de la industria alimentaria de la UE. Por consiguiente, en la competición presente entre los alimentos, la energía y otras aplicaciones industriales por los cultivos y la tierra se debía conceder en las políticas públicas una prioridad clara a la producción de alimentos. No cabía duda de que también era

imprescindible aumentar la productividad, la calidad y la asequibilidad de los alimentos en la agricultura, para satisfacer las necesidades de una población en aumento. En respuesta a esos desafíos, las empresas alimentarias de la UE invertían en el fomento de la producción agrícola y el desarrollo rural en los países en desarrollo y respaldaban la mejora de la nutrición y la calidad.

(e) Rodrigo Gouveia, Secretario General, Euro Coop

El Sr. Gouveia definió la seguridad alimentaria como la disponibilidad de productos alimenticios de calidad para todos a precios asequibles. Indicó que el principal objetivo a la hora de conseguir la seguridad alimentaria era garantizar una redistribución equitativa de los ingresos entre todos los participantes en la cadena alimentaria, creando así una cadena de suministro económicamente sostenible. Las relaciones a largo plazo con los proveedores eran también uno de los elementos fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria: al proporcionar un marco económico seguro permitían a los proveedores invertir en el futuro. El orador citó varios ejemplos de la labor realizada por las cooperativas de consumidores europeas a ese respecto. Por último, mencionó el comercio leal como uno de los instrumentos para garantizar una asociación equitativa y sostenible entre los minoristas y los proveedores, gracias a los valores y principios en los que se basaba el comercio, que estaban en consonancia con los valores y principios de la cooperación.

Segundo desafío: Inocuidad de los alimentos

(f) Paulo Gouveia, Director de Asuntos Generales, COPA-COGECA

El Sr. Gouveia puso de relieve las conexiones entre la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria y la necesidad de utilizar como base un enfoque de carácter científico, con un análisis y una evaluación apropiados de los riesgos. También se abordaron los elevados niveles de las normas seguidas por los agricultores de la UE, los desequilibrios en la cadena alimentaria y las repercusiones de la crisis económica.

(g) Liz Murphy, Directora de la International Meat Trade Association (Reino Unido), UECBV

La Sra. Murphy expresó el temor de que, aunque se estuvieran realizando esfuerzos para reducir los derechos monetarios de importación, algunos países

trataran de buscar otras maneras de proteger su mercado. Indicó que no criticaba el hecho de que los productores nacionales intentasen diferenciar sus productos agrícolas desde la perspectiva de la comercialización, pero insistió en la necesidad de actuar con extrema cautela para no desdibujar los contornos de la inocuidad de los alimentos.

Señaló que los planes de garantía planteaban problemas si trataban de sugerir que el consumo de un producto determinado era menos peligroso para la salud humana que un producto que no tuviera una etiqueta de garantía. Todos los alimentos comercializados debían ser idóneos/inocuos para el consumo humano y ajustarse a las normas de higiene de los alimentos pertinentes desde el punto de vista científico y basadas en el riesgo, que se debían imponer debidamente. El Codex Alimentarius había de desempeñar una función importante en ese sentido, propiciando cada vez más normas reconocidas internacionalmente. También era importante para garantizar la seguridad alimentaria la protección de los animales frente a las enfermedades, pero esas normas debían tener asimismo una base científica, aspecto en el que la OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal) debía desempeñar una función importante.

Además de la prevención de las enfermedades de las personas y los animales, en el mercado se habían de tener en cuenta todos los demás factores. Los encargados de la formulación de políticas debían prestar más atención al análisis de la relación entre los costos y los beneficios antes de introducir nuevas normas. En política solía ser fácil la introducción de normas, pero su eliminación chocaba con una fuerte resistencia por temor a que el consumidor pudiera tener la impresión de que se estaba reduciendo la protección. No había que infravalorar la inteligencia de los consumidores y se les debía proporcionar la información pertinente sin temor a dejarlos elegir. Para esto se requería una difusión eficaz de información equilibrada por parte de los órganos que los consumidores consideraban dignos de confianza.

(h) Roxane Feller, Directora de Asuntos Económicos, CIAA

Según la Sra. Feller, los esfuerzos para conseguir un nivel más elevado de inocuidad de los alimentos en el ámbito de la UE habían ido en aumento sin interrupción en los últimos años. Había sido importante la labor de elaboración de normas y estrategias de evaluación del riesgo. El enfoque general había pasado de ser reactivo a dinámico. La industria alimentaria tenía la responsabilidad de garantizar que los alimentos introducidos en el mercado fueran inocuos. Por



consiguiente, los fabricantes de alimentos de la UE se habían comprometido a aceptar y aplicar los principios de la inocuidad de los alimentos: responsabilidad, rastreabilidad, transparencia, actuación de urgencia, prevención y cooperación con las autoridades públicas para reducir el riesgo. Además, había una serie de iniciativas impulsadas o respaldadas activamente por el sector de la elaboración de alimentos. Entre otras cabía mencionar que la CIAA había establecido un sistema de gestión de incidentes, una red que facilitaba el intercambio rápido de información entre los fabricantes y las autoridades en el caso de que hubiera sospechas de un problema de inocuidad de los alimentos en la cadena de producción.

(i) Rodrigo Gouveia, Secretario General, Euro Coop

El Sr. Gouveia indicó que la inocuidad de los alimentos seguía y seguiría siendo una de las principales preocupaciones de las cooperativas de consumidores. Insistió en la importancia de disponer de normas internacionales establecidas de común acuerdo que proporcionaran a los consumidores un grado elevado de inocuidad de los alimentos. Mencionó los alimentos etiquetados privados como el principal instrumento para el control por parte de los minoristas de la inocuidad y la calidad de los productos que suministraban a los consumidores. Señaló que la Euro Coop tenía cierta preocupación en relación con el uso de nuevas tecnologías en los productos alimenticios y con el hecho de que, por ese motivo, las cooperativas de consumidores aplicaban el principio de precaución y no las utilizaban en sus productos etiquetados privados cuando no había pruebas suficientes de su inocuidad.

Tercer desafío: Sostenibilidad ambiental

(j) Paulo Gouveia, Director de Asuntos Generales, COPA-COGECA

El Sr. Gouveia, hablando en nombre de los agricultores europeos sobre la cuestión de la sostenibilidad ambiental, se refirió a las actividades y objetivos de la Mesa Redonda Europea sobre Consumo y Producción Sostenibles de Alimentos, iniciativa impulsada por las partes interesadas en la UE. El cambio climático formaba parte de las decisiones de los agricultores en materia de gestión, y la agricultura era un sector que había contribuido, contribuía y seguiría contribuyendo a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El carácter específico de los procesos biológicos de la producción agrícola y pecuaria llevaba a una situación en la que los objetivos vinculantes no eran

adecuados ni aceptables para el sector. La agricultura no era en ese contexto el problema, sino una parte de la solución.

(k) Bernd Gruner, Secretario General del CELCAA

El Sr. Gruner señaló que el CELCAA también formaba parte de dicha Mesa Redonda. Mencionó los tres pilares de la sostenibilidad, que eran el medio ambiente y los aspectos sociales y económicos. Las preocupaciones de los comerciantes estaban vinculadas a la proliferación de sistemas de suministro de información sobre las repercusiones de los productos agrícolas y alimenticios en el medio ambiente. Esto llevaba a una fragmentación y segmentación de los mercados, con el consiguiente aumento de los costos a causa de la separación de la corriente de productos en la cadena de suministro (sistemas especiales de transporte y almacenamiento) y la reducción de la escala y el ámbito de las economías. Además, la multiplicidad de sistemas de certificación ambiental específicos de las empresas o nacionales tendía a crear confusión en los consumidores.

Las metodologías de evaluación de las repercusiones en el medio ambiente debían basarse en principios científicos sólidos y debían estar armonizadas a nivel internacional. Además, las prescripciones, los procedimientos y la estructura de gobierno de los sistemas de certificación ambiental debían ser transparentes, de manera que se garantizaran la credibilidad y la independencia de dichos sistemas. Estas cuestiones estaban vinculadas a una intervención equitativa y equilibrada de cada parte de la cadena alimentaria, a fin de garantizar la adopción de compromisos por parte de quienes los tenían que cumplir y que los costos y beneficios se compartiesen equitativamente en todas las etapas de la cadena de suministro de alimentos.

También era necesario aclarar qué era lo que se evaluaba (el CO₂, la biodiversidad, la utilización de unos recursos naturales escasos, el agua, el suelo) y cuál era el mejor modo de comunicarlo a los consumidores de manera comprensible. Además del etiquetado, era importante la necesidad de que los consumidores recibieran educación e información apropiadas. El Sr. Gruner observó que eran claros los beneficios de la evaluación con una base científica y armonizada de las repercusiones internacionales, con el consiguiente aumento de la eficacia de la utilización de los escasos recursos naturales.

(l) Roxane Feller, Directora de Asuntos Económicos, CIAA

La Sra. Feller expresó su respaldo a los otros oradores en relación con la importancia del cambio climático y la obtención de un resultado positivo en la Conferencia de Copenhague en diciembre de 2009, y puso de relieve el compromiso de las empresas pertenecientes a la CIAA en la Mesa Redonda Europea sobre Consumo y Producción Sostenibles de Alimentos.

Al mismo tiempo, insistió más en los principales aspectos del compromiso de la industria alimentaria europea de ir más allá de las prescripciones jurídicas: búsqueda de fuentes sostenibles de materias primas y elaboración sostenible en el plano de las empresas. Con respecto a las prácticas de búsqueda de fuentes sostenibles, las iniciativas de la industria alimentaria de la UE no sólo eran aplicables a Europa, donde adquiría su industria alimentaria alrededor del 70 por ciento de los productos agropecuarios, sino que también trataba de respaldar la consecución de una agricultura sostenible en todo el mundo. En cuanto a la elaboración, la industria alimentaria se concentraba en la utilización eficaz de los recursos y la gestión de los desechos, el uso sostenible del agua y la energía, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el impacto ambiental del envasado a lo largo del ciclo de vida de los productos.

(m) Rodrigo Gouveia, Secretario General, Euro Coop

El Sr. Gouveia expuso la labor de las cooperativas de consumidores en pro de la sostenibilidad. Indicó que la Euro Coop también era miembro de la Mesa Redonda Europea sobre Consumo y Producción Sostenibles de Alimentos y del Foro Europeo del Comercio Minorista, en el que la Euro Coop tenía como objetivo colaborar con otros interlocutores de la cadena alimentaria y del sector del comercio minorista sobre cuestiones relativas a la sostenibilidad.

Aludió de manera específica al proyecto de la Euro Coop sobre el cambio climático, consistente en compromisos voluntarios asumidos por las cooperativas de consumidores de Europa para afrontar el desafío de dicho cambio, y citó ejemplos concretos que lo ilustraban. Se trataba de un proyecto global que abarcaba todas las esferas de actividad de las cooperativas de consumidores como minoristas, incluidos la búsqueda de fuentes de energía y su utilización, la política de productos, el envasado, el transporte, la eficacia energética de los edificios y los almacenes, y la información y comunicación a los consumidores miembros.

Cuarto desafío: Crisis financiera y económica

(n) Paulo Gouveia, Director de Asuntos Generales, COPA-COGECA

El Sr. Gouveia mencionó los problemas que habían dado pie a la crisis y la manera en que ésta había afectado al sector agropecuario, aumentando la inestabilidad de los precios y provocando una contracción de la demanda. El origen de las dificultades que estaban encontrando ahora los agricultores en diversos sectores estaba en la complejidad de la cadena de suministro de alimentos, junto con los desequilibrios del mercado entre los productores y los minoristas. El efecto se veía agravado por la ineficacia de las medidas de carácter normativo para hacer frente a esa realidad. Otros tipos de comportamiento injustos por su propia naturaleza -como el retraso de los pagos en las transacciones comerciales- no contribuían a allanar el terreno a lo largo de la cadena de suministro de alimentos y se sumaban a las dificultades que afrontaba el sector agropecuario.

(o) Liz Murphy, Directora de la International Meat Trade Association (Reino Unido), UECBV

La Sra. Murphy observó que podría ser erróneo mostrarse satisfechos y aliviados ante los primeros signos de recuperación un año después del derrumbamiento de Lehman Brothers, por ser todavía necesario abordar una serie de cuestiones. Los proveedores deseaban que se les pagase con mayor rapidez, mientras que los clientes deseaban que se les ampliasen los plazos de los créditos. Ambas cosas unidas habían creado presión sobre el flujo de efectivo de los importadores y exportadores, cuya política había consistido en mantener las existencias en un nivel mínimo. El seguro de los créditos se había reducido o había desaparecido, viéndose obligadas las empresas a comerciar cada vez más por su cuenta y riesgo. Los bancos se habían mostrado reacios a conceder créditos y habían aumentado las cargas para los negocios existentes. En el Reino Unido, el plan del Gobierno relativo al seguro de los créditos comerciales no había servido de ayuda a los comerciantes de carne británicos. Así pues, el suministro de alimentos se había convertido desde el punto de vista del comerciante en un negocio con mayor riesgo a lo largo de la cadena -en particular para las PYME- y esto a su vez tenía repercusiones en la seguridad alimentaria. Se habían adoptado medidas positivas para ayudar a las empresas alimentarias, al comenzar la UE a ocuparse de la cuestión de las normas sobre los atrasos en los pagos. Sin embargo, los comerciantes todavía estaban a la espera de algún



plan eficaz de los gobiernos relativo al seguro de los créditos comerciales que pudiera servir como modelo. Se planteaba la cuestión de si una institución mundial/regional podría ofrecer un seguro de créditos.

(p) Roxane Feller, Directora de Asuntos Económicos, CIAA

La Sra. Feller señaló los principales síntomas y consecuencias de la crisis en el sector alimentario. La escasez de financiación del comercio había sido particularmente difícil de afrontar, teniendo en cuenta la estacionalidad del suministro en la cadena alimentaria. El sector alimentario también había sido el más afectado por las medidas restrictivas del comercio. La demanda, especialmente la de algunos productos con un valor añadido elevado, había registrado una disminución considerable, al modificarse el comportamiento de los consumidores. No obstante, la industria alimentaria de la UE tenía una respuesta para la crisis: las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria, que estaban ahora en la fase de aplicación.

(q) Rodrigo Gouveia, Secretario General, Euro Coop

Según el Sr. Gouveia, la culpa de la crisis financiera y económica presente era de la falta de ética y de valores en la actividad comercial. La crisis ponía de manifiesto las deficiencias del modelo económico basado exclusivamente en la obtención de los máximos beneficios. Sin embargo, las cooperativas eran diferentes. Representaban un modelo de actividad basado en valores y principios que no tenían como objetivo la obtención de los máximos beneficios, sino la satisfacción de las necesidades y aspiraciones económicas y sociales de sus miembros. Se necesitaban, pues, cambios estructurales para aplicar un modelo económico diferente, y el movimiento cooperativo podía ser un primer ejemplo.

Con respecto a la cadena alimentaria en particular, para conseguir la sostenibilidad era fundamental, en opinión del Sr. Gouveia, acortar la cadena de suministro y reducir la diferencia existente entre productores y consumidores. Esto se podía lograr mediante el respaldo y la promoción del modelo de la actividad cooperativa, integrando así sus valores y principios en la cadena de suministro de alimentos.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Dada la amplitud de los temas presentados por los panelistas, el público planteó preguntas muy variadas. La primera parte del debate se concentró en la competición entre alimentos y combustible por las materias primas agrícolas. También se abordaron las semejanzas entre las situaciones de los agricultores de distintas partes del mundo en el contexto de la inestabilidad de los precios y el elevado costo de los insumos agrícolas. Una pregunta sobre la legislación de la UE relativa a los organismos modificados genéticamente y la necesidad de garantizar suficientes piensos para el ganado europeo dio lugar a un animado intercambio de opiniones, poniendo de manifiesto la preferencia de las partes interesadas de la UE por soluciones con una base científica y practicable. De aquí surgió un debate sobre la información y las elecciones de los consumidores en relación con los organismos modificados genéticamente, el bienestar de los animales y otros aspectos éticos. Además, el público pidió a los miembros de la cadena alimentaria de la UE que expusieran su posición sobre la protección internacional de las indicaciones geográficas. Por último, se formuló una observación sobre la cuestión de la producción nacional y la soberanía alimentaria frente al comercio internacional de alimentos.

3. Conclusiones y camino a seguir

Los panelistas subrayaron la necesidad de proporcionar recursos financieros suficientes para la investigación y desarrollo y la innovación en el sector de la producción agropecuaria y alimentaria, a fin de garantizar la disponibilidad mundial de alimentos asequibles. Se deberían buscar soluciones técnicas con una base científica y se habrían de aplicar en todo el mundo normas armonizadas internacionalmente para abordar la inocuidad de los alimentos y evaluar las repercusiones en el medio ambiente, facilitando así el comercio internacional sin establecer obstáculos adicionales. Sin embargo, también había que tener presentes las preocupaciones sociales y éticas de los consumidores. Los consumidores debían recibir una comunicación adecuada y la información pertinente para que pudieran realizar una elección fundamentada al comprar los alimentos.

K. La regulación de los mercados agrícolas: Una necesidad que las crisis han puesto de manifiesto

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 9.00-11.00 h

Moderador

Sr. Alex Danau - *Collectif Stratégies Alimentaires* (Colectivo Estrategias Alimentarias), Bélgica

Oradores

Sr. Marcos Rochinski - Secretario General de la FETRAF-Sul (Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar de la Región Sur), Brasil | Sr. Ndiogou Fall - Presidente de la ROPPA (Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrícolas del África Occidental), Senegal (África Occidental) | Sr. Michel Jacquot - Abogado, Francia (Canadá) | Sr. Olivier De Schutter - Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación | Sr. Jacques Carles - Delegado General del Momagri (Movimiento para una Organización Mundial de la Agricultura), Francia | Sr. Philip Kiriro - Presidente de la EAFF (Federación de Agricultores del África Oriental), Kenya (África Oriental) | Sra. Estrella Penunia - Secretaria General de la AFA (Asociación de Agricultores Asiáticos para un Desarrollo Rural Sostenible), Filipinas (Asia Oriental)

Organizada por

Colectivo Estrategias Alimentarias (*Collectif Stratégies Alimentaires*, CSA), Bélgica; Asociación de Productores Canadienses de Leche, Aves de Corral y Huevos, Canadá; Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrícolas del África Occidental (*Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest*, ROPPA), África Occidental; Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar de la Región Sur (*Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul*, FETRAF), Brasil; Federación de Agricultores del África Oriental (EAFF), Kenya; AsiaDHRRRA (Asociación Asiática para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Zonas Rurales de Asia)-AFA (Asociación de Agricultores Asiáticos para un Desarrollo Rural Sostenible)

Informe redactado por

Collectif Stratégies Alimentaires (CSA)



Resumen

Las crisis (alimentaria, financiera, económica, ambiental) que estamos sufriendo están reclamando una nueva gobernanza en la agricultura y en el intercambio de productos agroalimentarios. La necesidad de encontrar nuevas soluciones para el comercio de los productos agroalimentarios es cada vez más manifiesta. Esta observación, basada en el punto de vista de los productores agrícolas y los investigadores de los distintos continentes, busca dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se pueden establecer normas internacionales que permitan mejorar la producción agrícola y los mercados locales y regionales de alimentos, reduciendo así la dependencia de unos mercados mundiales inestables y sus efectos negativos?
- ¿Es compatible la utilización de instrumentos normativos y de seguridad con las orientaciones del Acuerdo sobre la Agricultura y con las condiciones que se están negociando ahora?
- ¿No se garantizaría mejor la seguridad alimentaria de todos mediante un proceso de gobernanza

multilateral que reconozca los desequilibrios del poder del mercado en la cadena agroalimentaria (agricultores, agroindustrias, distribución de supermercados, etc.)?

- ¿No se debería basar la reglamentación de los mercados agrícolas y alimentarios, fundamental para garantizar el acceso a los alimentos, en el establecimiento de una jerarquía de los tratados y acuerdos internacionales que refleje la primacía de los derechos humanos, y en particular el derecho a la alimentación?

La reorientación del programa de agricultura hacia una cooperación renovada y reestructurada daría un nuevo sentido al multilateralismo, más en consonancia con el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. El objetivo no consiste en reducir al mínimo la importancia del comercio, sino en crear normas comerciales que sean compatibles con el derecho de la población a la alimentación y el derecho de los países a ejercer su soberanía alimentaria. Los países, a su vez, deben conseguir una mayor coordinación de la reglamentación relativa a los mercados agrícolas internacionales.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Ndiogou Fall, Presidente, Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrícolas del África Occidental (ROPPA)

El África Occidental afronta una situación crítica, especialmente en el sector agropecuario. Se ve afectada por una inseguridad alimentaria crónica, un fuerte crecimiento de la población y una proporción elevada de personas pobres y hambrientas.

La situación actual no se corresponde con las promesas que precedieron la firma de la Ronda Uruguay, en el sentido de que si se liberalizaba el mercado se crearía riqueza y desaparecerían los problemas sociales y la inseguridad alimentaria. En realidad ha ocurrido lo contrario. La dependencia alimentaria del África Occidental ha aumentado, agravando considerablemente los efectos de la crisis. Es más, dado que la región es muy abierta, ha sido una de las primeras víctimas de la crisis, por lo que la dependencia alimentaria representa un peligro para sus poblaciones.

La relación con la OMC es unilateral. No se establece ninguna distinción entre las diferentes situaciones ni se tiene en cuenta la capacidad de las diversas regiones del mundo para integrarse en el proceso de liberalización y globalización.

“Parece haber una fuerte correlación entre liberalización, inestabilidad de los precios, y pobreza y hambre”

Un aspecto fundamental del decaimiento de la agricultura es la inestabilidad de los precios; parece haber una fuerte correlación entre liberalización, inestabilidad de los precios, y pobreza y hambre.

Es necesario aplicar los instrumentos que ayudan a regular el volumen y los precios más que a dismantelarlos. El proceso de dismantelamiento de los servicios de aduana se debe detener. Estos servicios proporcionan la protección necesaria, que se puede utilizar para mejorar la agricultura y poner fin a la dependencia alimentaria. Sin estos instrumentos básicos de reglamentación, los problemas del hambre y la pobreza no tendrán solución.

(b) Michel Jacquot, Abogado, Francia

El Sr. Jacquot tiene una amplia experiencia en materia de política agraria y negociaciones comerciales en la Comisión Europea.

Las negociaciones llevadas a cabo en el GATT desde 1947, incluidas las relativas a la agricultura, han dado lugar de alguna manera al establecimiento de un tipo de reglamentación del comercio de los productos agropecuarios. Sin embargo, durante la crisis alimentaria de 2007-2008, la OMC no hizo nada. Ahora bien, el Acuerdo sobre la Agricultura, y de manera más específica el artículo 16, impone ciertas obligaciones.

En las disposiciones vigentes de la OMC hay deficiencias flagrantes, como se puso de manifiesto en la crisis. La filosofía general de la OMC consiste en “establecer un sistema de comercio agrícola orientado al mercado”. Por consiguiente, hay que plantearse la pregunta de si el mercado realmente aporta los beneficios esperados. La respuesta es no.

Cada país debe tener libertad para aplicar la política agrícola que considere oportuna, de acuerdo con sus intereses y con cualesquiera requisitos (por ejemplo religiosos) que pueda tener. La OMC ha tratado de basarse en un modelo único de política agrícola, pero las diferencias fundamentales que existen entre los países interesados hacen que esto sea imposible.

“No se puede tolerar que un país exporte sus problemas al mercado internacional”

Esta libertad va acompañada de una limitación esencial: no se puede tolerar que un país exporte sus problemas al mercado internacional. Por ejemplo, una medida básica introducida por la UE en respuesta a la crisis del sector lechero consiste en aumentar los reembolsos a las exportaciones de mantequilla y leche en polvo.

En la actualidad no hay cooperación en la OMC. Solamente hay compromisos individuales de los Miembros sobre las exportaciones y las importaciones. Ahora bien, si se quiere reglamentar los mercados internacionales se necesita un mínimo de cooperación. Los acuerdos por productos no son una solución: si se desea introducir dicha reglamentación hay que abordar la cuestión de la gestión de la oferta y la demanda.

**(c) Jacques Carles, Delegado General,
Movimiento para una Organización
Mundial de la Agricultura (Momagri)**

El objetivo de la OMC, reiterado en 2001 en Doha, es fomentar el crecimiento y contribuir a combatir la pobreza. Sin embargo, en las negociaciones puestas en marcha en 2001 no se han tenido en cuenta en absoluto los hechos: los precios de los productos agropecuarios son extremadamente inestables debido al propio carácter de la agricultura. Por consiguiente, las políticas agrícolas siempre han tratado de proteger la agricultura de esta inestabilidad extrema de los precios. La liberalización del mercado agrava los aspectos destructivos de dicha inestabilidad, y existe el peligro de seguir por el mismo camino si las negociaciones de Doha dan lugar a un desmantelamiento significativo de los instrumentos de reglamentación.

No se puede llevar a cabo la liberalización sin garantizar una consulta internacional directa para abordar las crisis que la acompañan.

Los instrumentos (modelos e indicadores económicos) que sirven como referencia en las negociaciones internacionales no son en absoluto adecuados para la agricultura. Hasta hace poco, todos los modelos utilizados por el Banco Mundial, la OCDE, etc. -en otras palabras, los modelos normalizados de referencia en el mundo de la agricultura- llevaban a la conclusión de que la liberalización mayor o completa del comercio agropecuario aumentaría el bienestar mundial (incrementando el PIB), y en particular el de los países más pobres. En realidad, estos modelos se basan en modelos industriales, según los cuales la oferta se ajusta a la demanda, ipso facto esto no es aplicable aquí!

Por consiguiente, el Momagri estableció un equipo de economistas encargados de crear un modelo de evolución de los precios agrícolas y simular sus tendencias de acuerdo con las decisiones adoptadas. Este modelo alternativo -que, por cierto, predijo la reciente caída de los precios- muestra una curva caótica, representativa de la inestabilidad de los precios.

Con el fin de luchar contra esta inestabilidad, hay que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Un equilibrio óptimo entre los objetivos de la seguridad alimentaria y la eficacia económica. Este equilibrio óptimo se debe definir para cada Estado o grupo de Estados, y tiene que ser el fruto de negociaciones permanentes.

- La OMC no puede resolver este problema. Su mandato es limitado, derivado históricamente de la labor llevada a cabo durante el decenio de 1980, y se refiere solamente al comercio internacional.

Así pues, se necesita con urgencia buscar la manera de celebrar consultas internacionales con el fin de garantizar que en caso de crisis se puedan adoptar decisiones respaldadas por opciones de política y medidas anticipadas. El modelo alternativo se podría utilizar para simular cambios en los precios y la producción agrícola mundiales, y serviría así como lenguaje común para las consultas.

**(d) Marcos Rochinski, Secretario General,
Federación de los Trabajadores de la
Agricultura Familiar de la Región Sur
(FETRAF-Sul), Brasil**

Es natural que cada país defienda sus propios intereses en materia de seguridad alimentaria. Sin embargo, en todas las negociaciones hay una fuerte presencia de grandes empresas, y más que defender los intereses de su país y su población buscan los propios.

La producción interna del Brasil es considerable, suficiente para garantizar la autosuficiencia alimentaria, la estabilidad y la autonomía. Ahora bien, las grandes empresas, como Nestlé, están aplastando a cientos de pequeñas cooperativas y asociaciones de agricultores. No están interesadas en estabilizar la economía de los pequeños agricultores o garantizar la seguridad alimentaria, sino en defender sus propios intereses comerciales.

En consecuencia, no se puede debatir la soberanía alimentaria sin establecer mecanismos de control que fijen las normas para las grandes compañías internacionales.

Solamente será posible conseguir un modelo que garantice la seguridad alimentaria de las generaciones futuras si se establece un mecanismo de descentralización de los procesos industriales, como la elaboración de los productos. El fortalecimiento de la agricultura familiar es incompatible con las grandes empresas multinacionales.



(e) Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación

¿Qué se entiende por derecho a la alimentación?

Para garantizar el derecho a la alimentación no basta con garantizar el aumento del volumen producido. El problema está en el acceso a los alimentos disponibles, y en consecuencia en la cuestión de los ingresos de los más pobres. Ahora bien, uno de los principales argumentos que se aducen para garantizar la competencia en la producción en todo el mundo es que la liberalización llevará a un aumento de la producción (en cuanto que los más competitivos producirán más). Sin embargo, lo que cuenta no es si se produce más, sino quién se beneficiará de lo que se produce y exporta. Hay que preguntarse si el crecimiento de los mercados internacionales irá acompañado de un aumento o una disminución de las desigualdades.

Se han de tener en cuenta los siguientes aspectos:

- las notables diferencias de productividad entre los productores de la OCDE y los de los países en desarrollo;
- las fuertes desigualdades en la cadena alimentaria, con una concentración elevada de compradores y elaboradores de materias primas agrícolas;
- la dualidad acentuada del sector agropecuario, en el que una pequeña minoría de agricultores en gran escala cuentan con los medios necesarios para aumentar su competitividad y su acceso al mercado internacional, mientras que un número muy elevado de pequeños productores viven de la agricultura familiar, que proporciona los medios de subsistencia a 2.000 millones de personas.

“El aumento de la especialización de los países en un número restringido de sectores de producción provoca una mayor vulnerabilidad”

A partir de estos aspectos, se puede concluir lo siguiente:

- El aumento de la especialización de los países en un número restringido de sectores de producción

provoca una mayor vulnerabilidad, ya que aumenta su dependencia de las tendencias de los precios en los mercados internacionales. Los países que dependen de las exportaciones para sus ingresos sufren cuando se produce una caída de los precios, mientras que los países que dependen de las importaciones para su alimentación son vulnerables a los aumentos de los precios de los mercados internacionales y a su caída en los mercados internos, que perjudica a los pequeños agricultores locales.

- La proporción de la producción agropecuaria que es objeto de comercio internacional es muy pequeña (del 5 al 7 por ciento); sin embargo, las exportaciones de un país tienen unas repercusiones desproporcionadas en sus políticas, favoreciendo las ayudas a la exportación, lo que aumenta la dualidad del sector agropecuario y lleva a la marginación de la agricultura familiar y los pequeños productores que abastecen los mercados locales. Al mismo tiempo, aumenta la dependencia que tienen los productores con respecto a las empresas que agrupan a los consumidores de los países de destino con los productores de los países de origen. Las grandes empresas internacionales están consiguiendo una proporción creciente del valor añadido en comparación con los productores del comienzo de la cadena. Esto lleva a una paradoja: los precios son demasiado altos para los consumidores con menos medios, pero en extremo bajos para los agricultores.
- Los modelos de gestión de la oferta que tienen por objeto estabilizar los ingresos de los productores y garantizar, dentro de ciertos márgenes, unos precios relativamente estables no pueden funcionar en un régimen liberalizado, puesto que un país tiene que poder protegerse de los efectos de la inestabilidad de los precios internacionales.
- Esta inestabilidad desincentiva la producción, ya que los agricultores tienen que planificar su producción sin conocer el precio al que podrán vender su cosecha, lo cual es un inconveniente importante para muchas de las economías de los países en desarrollo.

El Sr. De Schutter preparó un informe sobre la influencia de la OMC en el derecho a la alimentación. Su objetivo era advertir a los Estados de las repercusiones que deberían tener en cuenta en las negociaciones comerciales y recordar a los gobiernos los peligros (mencionados más arriba) vinculados a la aplicación de un programa de reforma orientado a una mayor

liberalización del comercio. Llegó a las siguientes conclusiones:

- Los distintos países en desarrollo tienen intereses muy diferentes. Algunos de ellos tienen una economía muy frágil y sus intereses no coinciden necesariamente con los de las grandes potencias emergentes.
- La democratización, la transparencia y la mayor participación en las negociaciones internacionales son esenciales para garantizar que el régimen de comercio internacional se beneficie realmente del desarrollo y el respeto del derecho a la alimentación.
- Los debates internacionales son esquizofrénicos. Por una parte, tras la crisis de 2008 hay consenso en el sentido de que es necesario fortalecer la capacidad de producción de cada país para sí mismo. Al mismo tiempo, la ronda actual de negociaciones internacionales está promoviendo una mayor liberalización del comercio en la agricultura. Estos dos enfoques son incompatibles a corto plazo. Es necesario elegir entre ellos.

Es imprescindible que la OMC actúe como protagonista en la cooperación internacional y colabore con otros agentes (en el marco del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis alimentaria mundial o del nuevo Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO, por ejemplo), a fin de garantizar una gobernanza mundial que respete el derecho a la alimentación.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

La OMC no tiene facultades para comprobar la veracidad de las notificaciones que recibe: los informes sobre políticas siempre proceden de los Estados, por lo que la OMC es meramente una estructura en la que los Estados negocian las normas y no tiene poderes sobre las actuaciones de sus Miembros. La OMC no tiene facultades de reglamentación como tales.

- Un panelista respondió que en la práctica la OMC sí tiene facultades. Es la única Organización en la que se adquieren compromisos formales y en la que hay un sistema de solución de diferencias.

“La OMC es un órgano que facilita las negociaciones y soluciona diferencias y no una Organización de gestión de las crisis”

- Respuesta del Sr. Carles: La OMC es un órgano que facilita las negociaciones y soluciona diferencias y no una Organización de gestión de las crisis. La OMC no tiene como cometido ocuparse de la reglamentación. Tiene que haber un órgano de facilitación internacional para la agricultura.

¿Qué tipo de reglamentación de la agricultura podría introducirse? ¿Cómo se puede convencer a las grandes potencias comerciales de que deben mantener sus grupos de presión alejados de la agricultura?

- Respuesta del Sr. De Schutter:
 - » hay que fortalecer la legislación nacional antimonopolio y evitar la dominación económica de determinados agentes poderosos;
 - » hay que limitar las repercusiones negativas de la tendencia a la competencia entre agricultores de distintos países.
- Otro panelista respondió:
 - » todos los países deben poder introducir cualesquiera políticas agrarias que consideren oportunas;
 - » se deben introducir instrumentos que frenen las situaciones de excedentes/escasez que pueden producirse mediante la acumulación de reservas estratégicas y debe haber cooperación internacional para la colocación de esas existencias.

Es necesario volver a definir el concepto de "país en desarrollo", especificando las diferencias entre países.

Sólo alrededor del 15 por ciento del comercio de la producción africana tiene lugar en el mercado africano. Es necesario fortalecer los mercados nacionales a fin de potenciar la industria de la elaboración. ¿Qué posibilidades hay de fortalecer la integración africana y mejorar el mercado del continente?



- Respuesta del Sr. Kiriro: La creación de organizaciones de productores es muy costosa, y para ello se necesitan medios. Hay que subrayar a este respecto la función positiva de las organizaciones de agricultores, como las que son miembros de AgriCord, en el respaldo de estos esfuerzos. También es necesaria la voluntad de los gobiernos y las instituciones internacionales.

- Respuesta del Sr. Fall: Para una integración apropiada se parte del supuesto de que hay un mercado, pues de lo contrario no hay nada que comercializar. El fuerte crecimiento demográfico representa un desafío y al mismo tiempo una oportunidad de promover la integración y los mercados regionales en respuesta a las necesidades de la población. Esto justifica, entre otras cosas, la necesidad de protección en las fronteras.

- Respuesta del Sr. De Schutter: La integración regional es vital, especialmente en África. El comercio puede estimular la producción y alentar a los gobiernos a proporcionar a los agricultores los bienes públicos necesarios. Además, la integración regional ayuda a agrupar a los agricultores que no son muy diferentes, con niveles análogos de competitividad, de manera que el comercio sea beneficioso para las distintas partes. Un problema de África es que los mercados son demasiado pequeños para conseguir economías de escala. Con el fin de prevenir el déficit de la

balanza comercial es necesaria una diversificación del desarrollo de los sectores secundario y terciario. Determinados países ya han conseguido economías de escala considerables en algunas partes del mundo, de manera que los países que fomentan esos sectores tienen que proteger su industria antes de ser competitivos en el mercado internacional.

3. Conclusiones y camino a seguir

Los participantes destacaron lo siguiente:

- el fracaso de la política de liberalización para reducir la pobreza y el hambre;
- la necesidad de introducir instrumentos de reglamentación de los volúmenes y los precios, a fin de limitar los efectos perjudiciales de la inestabilidad de los precios, es decir, que los países tienen que estar en condiciones de protegerse frente a la inestabilidad de los precios internacionales;
- la necesidad de cooperación internacional en los asuntos relativos a las políticas agrícolas, a fin de garantizar el derecho a la alimentación;
- el bloqueo de los instrumentos normativos necesarios que se ha derivado de las medidas adoptadas en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC es contraproducente

L. Evaluación del impacto en los derechos humanos (EIDH): ¿Es esta evaluación un instrumento pertinente para fundamentar y mejorar la gobernanza en la esfera del comercio?

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 9.00-11.00 h

Moderadora

Sra. Gabrielle Marceau - Consejera, Gabinete del Director General de la OMC

Oradores

Sr. James Harrison - Profesor de Derecho, Universidad de Warwick

Sr. John Clarke - Representante Permanente Adjunto de la Delegación de la Comisión Europea (CE) ante las organizaciones internacionales en Ginebra

Sra. Sanya Reid Smith - Asesor Jurídico, Third World Network, Ginebra

Sr. Simon Walker - Doctorando, Universidad de Utrecht

Organizada por

3D → Trade - Human Rights - Equitable Economy

Informe redactado por

3D → Trade - Human Rights - Equitable Economy



Resumen

La sesión examinó la manera de concebir y llevar a cabo las Evaluaciones del impacto en los derechos humanos (EIDH) de los acuerdos comerciales, en comparación con otros tipos de evaluaciones, y evaluó el potencial de las EIDH para fundamentar y configurar las políticas y los acuerdos comerciales.

La Sra. Marceau señaló que, si bien el comercio internacional ha contribuido al crecimiento económico, a menudo esto no se ha reflejado en avances en la lucha contra la pobreza y el desarrollo. El panel debatió si las EIDH de los acuerdos comerciales podían hacer que el comercio contribuyese al logro de estos fines de manera más eficaz y coherente. Se puso de relieve la confusión reinante y la ausencia de compromiso en las relaciones entre los derechos humanos y el derecho mercantil, y se destacaron

las posibilidades que ofrecían las EIDH para colmar esta brecha. El panel debatió también las enseñanzas que podían extraerse de otros tipos de evaluación del impacto para el diseño y la aplicación de las EIDH, y para evitar los estudios mal concebidos o tendenciosos que pudieran ser contraproducentes. Se subrayó la necesidad de realizar más trabajos metodológicos, con el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas. Se discutieron los principales beneficios, riesgos y limitaciones de este instrumento y se hizo un breve examen comparado de la metodología de las evaluaciones del impacto en la sostenibilidad (EIS). Por último, se destacaron de nuevo los lazos existentes entre el comercio y los derechos humanos y la necesidad de seguir trabajando para mejorar la comprensión de las vinculaciones entre la OMC y los derechos humanos, por conducto de las EIDH, por ejemplo.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Gabrielle Marceau, Consejera, Gabinete del Director General de la OMC

La Sra. Marceau hizo una breve introducción señalando que, si bien el comercio internacional aporta beneficios económicos, esto no siempre se ha reflejado en la reducción de la pobreza o el desarrollo equitativo. Dijo que el panel estudiaría las ventajas y los riesgos de las EIDH como instrumento práctico para entender y gestionar mejor las vinculaciones existentes entre el comercio y los derechos humanos, y haría una descripción general sustantiva de la experiencia de las EIDH en la práctica, su utilidad y el modo de diseñarlas para que puedan utilizarse con provecho.

(b) James Harrison, Profesor de Derecho, Universidad de Warwick

El debate sobre esta cuestión solía centrarse en la manera en que el derecho mercantil internacional impedía a los Estados aplicar sanciones a otros Estados que cometieran violaciones de los derechos humanos. Ahora el foco de atención ha cambiado, porque se reconoce que las obligaciones internacionales pueden tener consecuencias para las poblaciones de los Estados, dando lugar a posibles violaciones del derecho a la salud, la alimentación, la vivienda, etc. Sin embargo, no hay consenso en cuanto a las vinculaciones concretas entre esas dos esferas del derecho, y muy poco sentido de compromiso al respecto. A menudo los especialistas comerciales no comprenden las obligaciones a que dan lugar los derechos humanos, o sostienen que la naturaleza de esas obligaciones es tan vaga e imprecisa que les priva de toda pertinencia para el comercio.

La experiencia previa de las EIS de los acuerdos comerciales en la economía o el medio ambiente indica que, para que una EIDH surta efectos, es necesario que:

- utilice principios y obligaciones básicos en materia de derechos humanos, expresados en forma de indicadores cualitativos y cuantitativos globales;
- tenga debidamente en cuenta las relaciones complejas de causalidad y considere otras causas de las violaciones de derechos humanos;
- aplique planteamientos participativos e interdisciplinarios;

- limite las constataciones a los efectos de disposiciones específicas de un acuerdo, identificados en estudios preliminares;

- formule conclusiones y recomendaciones concretas que indiquen quién debe tomar medidas, y cuáles han de ser éstas, para reparar las violaciones identificadas.

Si se llevan a cabo teniendo debidamente en cuenta estos aspectos, las EIDH son más eficaces que cualquier otro procedimiento para identificar los conflictos potenciales entre el comercio y los derechos humanos de un modo más matizado y definido. Ello permitiría a los responsables de las políticas hacer frente a problemas que de ordinario no están incluidos en su agenda, y sentaría bases sólidas para proponer estrategias alternativas concretas más ajustadas a las necesidades de las poblaciones más pobres y marginadas, contribuyendo así al control de los conflictos y al entendimiento mutuo. No obstante, las EIDH sólo darán resultado si se consigue la participación de los responsables de las políticas comerciales. Las evaluaciones mal preparadas no ejercen ninguna influencia o, lo que es peor, pueden utilizarse para soslayar los debates acerca del impacto de los acuerdos comerciales en los derechos humanos. Además, la aportación de los organismos pertinentes de las Naciones Unidas a la realización de nuevos trabajos metodológicos es fundamental para cobrar conciencia del potencial de las EIDH como poderoso instrumento de orientación de la dinámica entre el comercio y los derechos humanos.

(c) Sanya Reid Smith, Asesor Jurídico, Third World Network, Ginebra

La EIDH realizada en 2006 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Tailandia investigó los impactos probables en los derechos humanos del acuerdo de libre comercio (ALC) que se estaba negociando en aquel momento con los Estados Unidos, en cuatro sectores (agricultura, medio ambiente, derechos de propiedad intelectual, y servicios e inversiones). Además de los desafíos tecnológicos descritos en el estudio del Profesor Harrison, merece la pena señalar los siguientes puntos:

- La importancia del acceso a los textos negociados y otros entendimientos vinculantes (notas de pie de página, etc.) concertados durante las negociaciones pero que no aparecen en el texto final, con objeto

de cumplir las obligaciones de transparencia y participación en el marco de los derechos humanos.

- La necesidad de evaluar los mencionados entendimientos antes de ultimar el acuerdo para impedir abusos de los derechos humanos, puesto que la denuncia de un acuerdo es difícil y puede conllevar obligaciones permanentes (por ejemplo, obligaciones de protección de los inversores procedentes de los tratados bilaterales de inversión) que tengan consecuencias para los derechos humanos.

Por ejemplo, como demuestran las estimaciones hechas con el modelo de la OMS, pueden transcurrir 15 años antes de que se atenúen los efectos de la imposición de un derecho de propiedad intelectual más estricto. Por consiguiente, las EIDH tienen que adoptar una perspectiva a largo plazo. La Comisión Nacional llegó a la conclusión de que un eventual acuerdo afectaría a muchos derechos económicos, sociales y culturales y no favorecería el desarrollo de Tailandia. Recomendó que el texto negociado se diera a conocer al público y que se celebraran reuniones públicas con las poblaciones afectadas.

A menudo los textos de negociación de los ALC se basan en modelos del país desarrollado, y el país en desarrollo no puede más que aceptarlos o rechazarlos, con poco margen para introducir ajustes aunque una EIDH haya señalado posibles efectos negativos. Cuando es posible prever medidas de acompañamiento, puede suceder que no haya presupuesto o que las medidas no surtan el efecto deseado. Por ejemplo, la EIS llevada a cabo para los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos llegó a la conclusión de que habría efectos nocivos para la pobreza, el hambre, la educación y la salud, a corto y largo plazo. Mitigar estos efectos sería costoso y técnicamente difícil, y no era seguro que se previnieran las consecuencias perjudiciales. No obstante, los países (en desarrollo) pueden mejorar sus procesos de negociación, como hizo Tailandia a raíz de la EIDH. Por su parte, los países desarrollados deben abstenerse de imponer obligaciones comerciales que violen los derechos humanos en los países asociados. Las EIDH pueden ser un instrumento útil de orientación para evitar estas situaciones.

(d) John Clarke, Representante Permanente Adjunto de la Delegación de la Comisión Europea (CE) ante las organizaciones internacionales de Ginebra

La CE está obligada por ley a llevar a cabo EIS de sus principales políticas y negociaciones comerciales desde hace 10 años. Las EIS analizan los impactos potenciales dentro de la UE y en los países asociados, y proponen medidas de acompañamiento para mitigar los efectos desfavorables y multiplicar los beneficios de los acuerdos. Las evaluaciones se encargan a consultores independientes antes del inicio de una negociación, y en su transcurso. Los resultados se incorporan al diseño de las negociaciones y con frecuencia determinan su nivel de ambición. La metodología consiste en seleccionar y poner a prueba varios resultados potenciales. Durante toda la realización de las EIS se mantiene un alto nivel de transparencia y de participación y consulta de los interesados. Las EIS permiten determinar los posibles resultados negativos de las diferentes políticas hipotizadas.

La CE no ha llevado a cabo EIDH específicas, porque no se dispone aún de la metodología apropiada. Además, la CE considera que la relación entre los acuerdos comerciales y los derechos humanos no es automática, sino que depende del contenido del acuerdo y del modo en que se aplique. No obstante, las EIS identifican posibles problemas de derechos humanos, particularmente en relación con el trabajo decente, la igualdad de género, la seguridad alimentaria, el acceso a los medicamentos esenciales y el derecho al desarrollo.

Es importante integrar las EIS en el proceso de negociación al poco de que haya empezado, para que puedan contribuir a la elaboración del mandato de negociación, evaluar las consecuencias económicas, sociales y ambientales de determinadas opciones de políticas y proporcionar información en un plazo útil y de un modo que permita al legislador utilizarla. Las EIS son uno de los muchos procesos públicos que forman parte de las negociaciones, y las directrices de política y los mandatos de negociación también son públicos. Los acuerdos concertados se ponen en conocimiento del público, con un período de tres a nueve meses de reflexión y consulta.

(e) Simon Walker, Doctorando, Universidad de Utrecht

Una importante ventaja que distingue a la metodología de las EIDH de otros procedimientos es que ofrece



un marco analítico riguroso de normas y criterios jurídicos. No obstante, este planteamiento riguroso exige un mayor número de datos y análisis, lo que puede aumentar la duración de las EIDH y hacer más difícil su ejecución. Mientras que las EIS se basan en indicadores de procesos y resultados, el valor añadido de las EIDH consiste en que tienen en cuenta las instituciones locales y los mecanismos de rendición de cuentas, que pueden influir en la negociación y la aplicación de los acuerdos. La experiencia de la Corte Constitucional de Costa Rica ilustra la pertinencia potencial de los mecanismos de rendición de cuentas en materia de derechos humanos, en el contexto de las negociaciones comerciales. Asimismo, el marco de los derechos humanos es global, por cuanto abarca derechos civiles, políticos, económicos y culturales, muchos de los cuales podrían verse afectados por un acuerdo comercial. Por consiguiente, los análisis de los derechos humanos empiezan en un plano general y van circunscribiendo las cuestiones y explicando porqué se han excluido determinados sectores (derechos). En cambio, las EIS consideran un conjunto predeterminado de indicadores, cuya elección no siempre es clara y con el que se corre el riesgo de excluir algunos impactos sociales potenciales desde el principio.

Existe el peligro de que las EIDH se politicen. La terminología de los derechos humanos es convincente para unos y amenazadora para otros. Además, como están basadas en una clara normatividad, las EIDH tienen más probabilidades de señalar a responsables específicos que otros medios de evaluar el impacto del comercio. A este respecto, la ambigüedad y flexibilidad relativas de las EIS podrían ofrecer un espacio más confortable a los gobiernos, entre otros.

No puede llegarse a una conclusión definitiva sobre si los beneficios compensan de los riesgos, porque ello dependerá de la situación planteada. Las EIDH tienen más probabilidades de arrojar resultados tangibles si se llevan a cabo en un entorno caracterizado por la existencia de una sociedad civil activa y abierta, un sistema de protección jurídica de los derechos humanos, e instituciones operativas que proporcionen protección y reparaciones jurídicas para las violaciones de los derechos humanos. Los profesionales de los derechos humanos y los círculos académicos tal vez acepten fácilmente las metodologías, mientras que las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos podrían utilizarlas como instrumento de cabildeo, y los gobiernos quizás las vean con menos favor.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Isolda Agazzi (Alliance Sud) preguntó en qué derechos y disposiciones comerciales debían centrarse concretamente las EIDH. ¿Serían así más breves y fáciles? ¿Qué otras EIDH se han realizado hasta ahora?

El Profesor Harrison respondió que hay varias fuentes de documentación de las metodologías de las EIDH, como el libro del Sr. Walker y www.humanrightsimpact.org. La Alianza Ecuménica de Acción Mundial (AEAM) había realizado otro estudio, en el que se analiza el impacto de la liberalización del mercado del arroz en Ghana, Filipinas y Honduras. Este estudio utiliza a la vez el análisis macroeconómico y los estudios participativos. La metodología de las EIDH suele ser más sólida que la de las EIS, porque considera una amplia variedad de impactos y no un conjunto de cuestiones predeterminadas.

La Sra. Reid-Smith dijo que una consideración transversal de los acuerdos comerciales es necesaria. Por ejemplo, el derecho a la salud podría resultar afectado por varios capítulos de un acuerdo, digamos, sobre agricultura, porque la reducción de los aranceles daría lugar a la pérdida de ingresos fiscales y a una disminución de la renta de los agricultores que compiten con las importaciones. La liberalización de las mercancías y los servicios industriales podría surtir efectos similares, como en el caso de la privatización de los servicios de abastecimiento de agua con la consiguiente subida de los precios. De ordinario los gobiernos abordan las negociaciones en "compartimentos", con equipos dedicados a la agricultura, los derechos de propiedad intelectual, etc. Aunque hoy en día se es más consciente de los problemas, todavía se echa en falta un enfoque global.

Mary Footer (Universidad de Nottingham) preguntó si las EIDH trataban de los derechos culturales, y más en particular los derechos de las comunidades locales e indígenas y los conocimientos tradicionales.

El Sr. Walker dijo que los derechos culturales son uno de los temas que será objeto de evaluación en las EIDH. Estos derechos pueden considerarse, por ejemplo, en relación con la no discriminación o en el marco del derecho no vinculante (Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Paolo Ghisu (ICTSD) pidió ejemplos de EIS que hubieran influido en la política comercial.

El Sr. Clarke respondió que, de resultas de varias EIS, la CE había atemperado sus ambiciones en algunas negociaciones; por ejemplo, ya no pretendía imponer disposiciones más estrictas que las del Acuerdo sobre los ADPIC, y había excluido sectores de servicios de interés público, como la salud y el agua. En las negociaciones con Ghana, este país pidió exclusiones para las aves de corral, porque la EIS había demostrado la existencia de efectos negativos para su población rural.

Ann Weston (North-South Institute) quería saber si las EIS empleaban datos desagregados por géneros, cuando estaban disponibles. De no ser así, ¿ayuda la CE a los países a producir esos datos, sin los cuales es difícil evaluar el impacto en el género e incorporar el factor género a la formulación de políticas en general? Preguntó si se procedía al seguimiento cronológico de los resultados y los impactos de los acuerdos comerciales.

El Sr. Clarke respondió que era jurídicamente obligatorio incluir la igualdad de género en las EIS. Se utilizaban datos desagregados por géneros cuando estaban disponibles. La CE colaboraba con la OIT en un programa de supervisión de los mercados laborales locales, destinado a los países en desarrollo. Los acuerdos de asociación de la CE preveían mecanismos para el seguimiento cronológico de los resultados, por lo general conjuntamente con el país asociado. Sin embargo, algunos países eran reacios a incluir cualquier clase de disposiciones de seguimiento en un acuerdo.

En su calidad de antiguo participante en las negociaciones entre Tailandia y los Estados Unidos, Sorasak S. Sorakit (OMS) observó que el proceso de concertación de tratados del Gobierno de Tailandia preveía consultas con los interesados, incluida la sociedad civil y los círculos empresariales. Al inicio de las negociaciones se habían subestimado algunas complejidades, por lo que se creó un mecanismo para mejorar el proceso. No obstante, el mecanismo de concertación de tratados previsto en la nueva Constitución de Tailandia es hasta cierto punto problemático y ha causado problemas en las fronteras.

Manzoor Ahmad (FAO) puso en duda que la política comercial de la CE se preocupara verdaderamente de los derechos humanos puesto que más bien dependía de consideraciones económicas y políticas, como se veía, por ejemplo, en el caso del llamado régimen "SG-Plus" de la CE y la exclusión de productos alimentarios en determinadas negociaciones.

El Sr. Clarke respondió que el régimen "SG-Plus" preveía incentivos adicionales para los países que firmaban y observaban obligaciones específicas en materia de derechos humanos. No era una estructura inflexible, sino que se revisaba regularmente. La cuestión del modo en que la CE utilizaba las ventajas comerciales para promover el respeto de los derechos humanos podía debatirse en otra ocasión.

Olga Lozano (Research & Opportunities) dijo que, considerando la falta de normas en lo relativo a la realización de evaluaciones de impacto por las ONG, se preguntaba si las EIDH podrían contribuir a mejorar la rendición de cuentas y la responsabilización de las ONG.

El Sr. Harrison respondió que el estudio de la AEAM era un buen ejemplo de un estudio de EIDH realizado por una ONG. No obstante, eran menester más orientaciones de los organismos de las Naciones Unidas. Otro ejemplo lo ofrecía el Consejo Canadiense de Cooperación Internacional, que había preparado una serie de estudios relativos a las inversiones. A pesar de las deficiencias metodológicas, alentó a las organizaciones de la sociedad civil a participar en EIDH.

La Sra. Smith-Reid instó a las comisiones nacionales oficiales de derechos humanos a emprender EIDH.

Materneau Chrispin (ACNUDH) preguntó cómo debían integrarse las compensaciones negociadas en las EIDH. ¿Y si un país decidiera no concertar un acuerdo a raíz de una EIDH desfavorable y más tarde se viera obligado a hacerlo porque sus asociados lo habían decidido así? ¿Cómo equilibrar los impactos negativos a corto plazo con los efectos positivos a largo plazo?

Según el Sr. Harrison, las violaciones de los derechos humanos resultantes de un acuerdo comercial no podían compensarse con concesiones. Los Gobiernos estaban obligados a hacer frente a las violaciones de los derechos humanos cuando se produjesen. Las EIDH formaban parte de un proceso más amplio encaminado a ejercer presión sobre los gobiernos y otros agentes a fin de que consideren seriamente las consecuencias para los derechos humanos. Cuando una evaluación se hacía *ex post* la renegociación era imposible, pero podían exigirse cambios en las políticas nacionales y medidas de mitigación. Esos estudios *ex post* también podían servir de base para estudios *ex ante* en otros países, lo que contribuiría a reforzar la metodología.

La Sra. Reid-Smith dijo que, idealmente, los EIDH debían hacerse *ex ante*; sin embargo, en aquel momento el



contenido del acuerdo no se conocía, salvo que la negociación se basase en un modelo. Otra posibilidad era un proceso escalonado. Como se había dicho antes, muchos costos aumentaban con el tiempo, mientras que las ventajas en términos de acceso a los mercados se erosionaban cuando otros países firmaban ALC con los mismos asociados. Algunos países se habían retirado de las negociaciones de ALC, aunque no necesariamente por motivos relacionados con los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de la Unión Aduanera del África Meridional, las retiradas se debieron a preocupaciones relativas a los derechos de propiedad intelectual y al acceso a los medicamentos.

El Sr. Walker añadió que las EIDH se ocupaban de la rendición de cuentas de los gobiernos y otros agentes; además, evaluaban los mecanismos de rendición de cuentas en materia de derechos humanos. Las evaluaciones del impacto ambiental eran preferibles cuando estaban en juego cuestiones intergeneracionales.

Tom Godwin (Misión del Reino Unido) dijo que para los profesionales del comercio esta oportunidad de intercambiar impresiones sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos era muy útil. Preguntó cuál era la relación jurídica entre los dos regímenes.

El Sr. Harrison respondió que los organismos de derechos humanos pedían la realización de EIDH como medio de influir en los resultados de los acuerdos comerciales, porque no tenían el poder necesario para detener el proceso. En realidad, las cuestiones debatidas debían resolverse en el ámbito del sistema de derecho mercantil.

Kevin Koh (ACNUDH) preguntó cuál era la perspectiva de la OMC en lo referente a los derechos humanos, y por qué cauces se expresaba. ¿Qué relación existe entre la elaboración de indicadores por parte del ACNUDH y

la metodología de las EIDH, y cómo puede evitarse la fragmentación?

Para el Sr. Walker la relación es evidente. No obstante, el sistema de indicadores del ACNUDH se ha elaborado para los informes de los organismos resultantes de tratados y debería adaptarse a las evaluaciones de los acuerdos comerciales.

3. Conclusiones y camino a seguir

La Sra. Marceau concluyó la sesión diciendo que el debate sobre las vinculaciones y la colaboración entre los dos regímenes, aunque todavía estaba abierto, había avanzado mucho en los últimos 10 años, como demostraban las cuestiones planteadas en la sesión. A título de ejemplo indicó que Mauricio, en las negociaciones sobre la agricultura, había pedido una mayor flexibilidad para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, mientras que otros Miembros de la OMC afirmaban que las subvenciones agrícolas eran una violación de los derechos humanos porque podían dar lugar a la pérdida de medios de subsistencia para los agricultores de los países en desarrollo. Si bien los derechos humanos no se mencionaban explícitamente en otros sectores de la OMC, la moral pública sí se mencionaba: la Declaración de Singapur, por ejemplo, dispone que los Miembros de la OMC deben respetar las normas laborales mínimas y que no se puede invocar la ventaja comparativa para incumplir esas normas. La normatividad jurídica de los derechos humanos está estrechamente vinculada con la labor de la OMC, ya que todos los Estados Miembros de la Organización son signatarios de tratados de derechos humanos que les obligan a respetar esos derechos. A pesar de la evolución reciente y de los progresos en la relación entre los derechos humanos y el comercio -incluidos, por ejemplo, procedimientos tales como las EIDH- queda mucho margen para la contribución de los interesados a la mejora de la cohesión y la complementariedad entre los dos regímenes.

M. Mayor transparencia de las MSF

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 11.15-13.15 h

Moderador

Sr. Scott Andersen - Sidley Austin, LLP

Oradores

Sra. Marlynne Hopper - Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio

Sr. Valentin Zahrt - Centro Europeo de Economía Política Internacional

Dr. Tim Josling - Universidad de Stanford, Miembro del Consejo Internacional de Políticas Alimentarias y de Comercio Agropecuario

Ponentes

Dr. Alex Thiermann - Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE)

Dr. Pedro de Camargo Neto - ex Secretario de producción y comercio agrícolas del Brasil, Miembro del Consejo Internacional de Políticas Alimentarias y de Comercio Agropecuario

Sra. Gretchen Stanton - Consejera Superior, División de Agricultura y Productos Básicos, OMC

Organizada por

Consejo Internacional de Políticas Alimentarias y de Comercio Agropecuario (IPC)

Informe redactado por

Sra. Charlotte Hebebrand y Sra. Christine St. Pierre - Consejo Internacional de Políticas Alimentarias y de Comercio Agropecuario (IPC)



Resumen

Las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) eran necesarias para proteger la salud de las personas y preservar la sanidad animal y vegetal, y desempeñaban una función importante mediante la facilitación del comercio internacional. Sin embargo, las empresas y los países exportadores también manifestaban preocupación porque no siempre había una armonización suficiente y una notificación previa de las nuevas medidas, así como por la impresión de falta de transparencia en la elaboración y aplicación de algunas medidas. En esta sesión se estudió la manera en que podían abordarse esas preocupaciones.

En la sesión se examinó la forma de mejorar la aplicación del sistema de notificación de las MSF a nivel nacional; se presentó una propuesta para reforzar la vigilancia de las MSF en el marco del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) de la OMC; se examinaron los esfuerzos por agregar los efectos de las MSF a fin de dar una idea general de las repercusiones de las reglamentaciones nacionales en el comercio; y se analizaron

los esfuerzos por hacer un seguimiento de la aplicación de las normas sanitarias y fitosanitarias acordadas internacionalmente. Participaron representantes de la OMC, el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC), un organismo internacional de normalización y el sector privado. Los panelistas coincidieron en que el Acuerdo MSF desempeñaba una función decisiva, pero que los Miembros de la OMC podían ir más allá en la aplicación de las disposiciones del Acuerdo. Las cuestiones abarcadas fueron las siguientes:

- Mejora de la utilización del sistema de notificación de medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC y tratamiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Esfuerzos por hacer un seguimiento de las normas internacionales.
- Preocupaciones del sector privado por los prolongados retrasos y las respuestas incompletas a las solicitudes de aprobación de importaciones.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Scott Andersen, Sidley Austin LLP

El Sr. Andersen abrió la sesión señalando que desde la entrada en vigor del Acuerdo en 1995 se habían notificado al Comité MSF más de 10.000 medidas sanitarias y fitosanitarias. El aumento del ritmo de las notificaciones había coincidido con la constante disminución de los aranceles sobre los productos alimenticios y agropecuarios. Dada la tensión existente entre el derecho a aplicar MSF y la tentación de abusar de ellas para satisfacer los intereses proteccionistas internos, el Sr. Andersen dijo que era importante evaluar de qué manera se podía llegar, mediante una mayor transparencia en la aplicación y la elaboración de normas sanitarias y fitosanitarias, a una reducción de los obstáculos comerciales, en particular para los productos alimenticios y agropecuarios de los productores de los países en desarrollo.

(b) Marlynne Hopper, Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC)

La Sra. Hopper habló de la necesidad creciente de mejorar el funcionamiento del sistema de notificación de MSF en los países en desarrollo, a fin de crear un marco operacional y efectivo para la gestión y coordinación de la labor sobre las MSF a nivel nacional. Se suponía que los Miembros de la OMC ya cumplían ciertas prescripciones en materia de transparencia en el marco del Acuerdo MSF, e incluso en situaciones de urgencia los Miembros estaban obligados a notificar sus medidas inmediatamente al Comité MSF. En la práctica, sin embargo, dichas notificaciones no siempre se efectuaban de manera satisfactoria, y los países en desarrollo en particular no podían utilizar con eficacia el mecanismo de notificación.

“La creación de capacidad debía abarcar asociaciones más profundas entre las partes interesadas de los sectores público y privado para resolver las cuestiones sanitarias y fitosanitarias y aumentar los intercambios comerciales”

Tratando de ayudar a los países en desarrollo a abordar las cuestiones sanitarias y fitosanitarias, la Secretaría de

la OMC había introducido un sistema de asesoramiento, en el que estaban participando 18 países. Si bien se estaban consiguiendo algunos progresos en dicho sistema, se necesitaba un compromiso de alto nivel de todos los Miembros para superar las rivalidades institucionales a nivel interno y la falta de incentivos para notificar. Al mismo tiempo, la creación de capacidad debía abarcar asociaciones más profundas entre las partes interesadas de los sectores público y privado para resolver las cuestiones sanitarias y fitosanitarias y aumentar los intercambios comerciales.

(c) Valentin Zahrnt, Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE)

En su intervención, el Sr. Zahrnt sostuvo que en el MEPC de la OMC se debería describir de manera más coherente y detallada de qué manera llegaba un país a sus medidas y reglamentos sanitarios y fitosanitarios. Mediante el examen de las políticas comerciales, la OMC podría mostrar qué MSF eran objeto de críticas con mayor frecuencia por parte de los interlocutores comerciales. El aumento de la transparencia por medio de dicho examen reduciría la dependencia del proceso de solución de diferencias de la OMC para resolver cuestiones sanitarias y fitosanitarias.

Sin embargo, con objeto de facilitar esta información habría que transformar el MEPC para darle una estructura más mecanizada y habría que abordar varias cuestiones. La principal de ellas era si los Miembros aceptarían que la Secretaría de la OMC realizara esta labor y si estarían dispuestos a mejorar la calidad de sus notificaciones. Si se deseaba tener una información completa, habría que notificar todas las medidas, y no simplemente las que quedaban fuera del ámbito de las normas internacionales. Por otra parte, la información recopilada tendría que ser también accesible para el sector privado, a fin de que pudiera utilizarla.

(d) Tim Josling, Universidad de Stanford, Miembro del Consejo Internacional de Políticas Alimentarias y de Comercio Agropecuario

El Dr. Josling se refirió a las actividades que se estaban llevando a cabo para crear bases de datos amplias de MSF y para medir las repercusiones globales de las normas sanitarias y fitosanitarias en el acceso a los mercados. La base de datos del Sistema de análisis e información del comercio (TRAINS) mantenida por la UNCTAD se basaba en las notificaciones de MSF a la OMC, pero no se actualizaba con las medidas

presentes. También describió la iniciativa surgida del Grupo de Personalidades Eminentes de la UNCTAD de establecer un grupo interinstitucional de estudio (MAST) para coordinar y promover la labor sobre la recopilación de información relativa a las medidas comerciales no arancelarias y una nueva base de datos para la reglamentación de los Estados Unidos sobre las importaciones de frutas y hortalizas frescas, que incorporaba información detallada de los manuales del Servicio de Inspección Zoosanitaria y Fitosanitaria (APHIS) aplicados sobre el terreno. Mediante una simple clasificación de los tipos de medidas (restricciones en el origen, tratamientos, restricciones en el destino, despacho previo y enfoques de sistemas), los analistas habían podido establecer una vinculación entre los regímenes de MSF y las repercusiones en el comercio. Las otras dos iniciativas que mencionó eran un estudio de las repercusiones de las medidas no arancelarias financiado por la Comisión Europea, que estaba organizando una serie de grupos de trabajo sobre los fundamentos metodológicos y analíticos de una base de datos sobre MSF, junto con una serie de estudios monográficos; y la labor llevada a cabo por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD) en Ginebra para estudiar la posibilidad de elaborar un indicador amplio de acceso a los mercados (CIMA) que permitiría combinar los aranceles, las subvenciones y otros instrumentos del mercado con el costo del cumplimiento para ajustarse a la reglamentación de los importadores.

El Dr. Josling pidió liderazgo institucional y suficientes recursos para ampliar esas actividades y señaló que las bases de datos que se estaban elaborando podían ser un recurso importante para los países en desarrollo. Puso de relieve que las normas sanitarias y fitosanitarias eran casi siempre específicas y bilaterales, por lo que resultaba difícil organizarlas en una base de datos consultable y amplia. Además, no todas las MSF se podían designar por líneas arancelarias, siendo necesario crear categorías para describir esas medidas. También sería útil que las bases de datos indicaran el grado de utilización de una medida de un país por otros. El Dr. Josling señaló que la falta de clasificación de las normas sanitarias y fitosanitarias era en algunos aspectos semejante a la que había tenido lugar en el decenio de 1980, cuando la información acerca del conjunto de políticas de ayuda a la agricultura en los países desarrollados era descriptiva, dispersa y opaca. Mediante la iniciativa de la OCDE y el Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (basándose en la labor anterior realizada en la FAO), se había puesto en

marcha el proceso de clasificación y agregación de las políticas. Ahora, 25 años más tarde, había información cuantitativa y comparable fácilmente disponible sobre los programas de ayuda a la agricultura. Esas notificaciones se utilizaban normalmente en modelos para hacer estimaciones de las repercusiones económicas y comerciales de la ayuda interna. Aunque los reglamentos sanitarios y fitosanitarios eran en algunos sentidos más difíciles de utilizar de esa manera, se necesitaba algún tipo de base de datos coherente y amplia para esos posibles obstáculos al comercio.

(e) Pedro de Camargo Neto - ex Secretario de producción y comercio agrícolas del Brasil, Miembro del Consejo Internacional de Políticas Alimentarias y de Comercio Agropecuario

El Dr. de Camargo Neto aclaró que era necesaria la transparencia en otro ámbito, refiriéndose a la lentitud de la respuesta a las solicitudes de aprobación de importaciones de carne de cerdo de una región del Brasil declarada libre de la fiebre aftosa por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y al recurso de los interlocutores comerciales a la "política" más que a la ciencia de la sanidad animal. El Dr. de Camargo Neto defendió la introducción de directrices que exigieran una respuesta rápida y amplia a las solicitudes formales de aprobación de importaciones. Señaló que había más posibilidades de aumento del acceso a los mercados en las MSF que en la Ronda de Doha de negociaciones.

Los gobiernos exportadores debían estar en condiciones de proporcionar pruebas de la inocuidad de sus productos y, en el ámbito de las cuestiones relativas a la sanidad animal, esos países debían contar con una autoridad veterinaria firme. Sin embargo, al mismo tiempo los exportadores afrontaban a menudo retrasos prolongados en la recepción de la aprobación, aun cuando cumplieran todas las prescripciones en materia de importación. En el caso del Brasil, el Gobierno había cooperado plenamente en todas las solicitudes de los importadores reuniéndose en una y otra vez con funcionarios- pero todavía no se había conseguido la aprobación para sus productos porcinos. Este caso ponía de manifiesto la función potencial de la OMC para contribuir a facilitar un reconocimiento más rápido por parte de los importadores de la observancia de los exportadores.



(f) Alex Thiermann, Presidente del Código Sanitario para los Animales Terrestres, Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE)

El Dr. Thiermann habló de los esfuerzos que estaba realizando la OIE para conseguir de los países una mejora en la aplicación de las normas de sanidad animal. Señaló una herramienta del sitio Web de la OIE que evaluaba los servicios veterinarios a nivel nacional e incluía 140 esferas de competencia. En los casos relativos a la sanidad animal, no bastaba con que la OIE reconociera a un país o región como libre de una enfermedad; el país exportador también debía trabajar para conseguir la credibilidad y confianza del país importador. La comunicación entre los países sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias era esencial, y la OIE trabajaba para promover el diálogo tanto interno como externo no sólo en los tiempos de crisis.

El Dr. Thiermann estableció una distinción entre los países que no sabían cómo cumplir las directrices de la OIE, los que sabían pero no las podían cumplir debido a limitaciones de la capacidad y los que podían cumplirlas pero decidían no hacerlo. Se podía ayudar a las dos primeras categorías con una mejora de la información y la creación de capacidad, pero en el tercer caso no era posible. La OIE defendía con energía la necesidad de una base científica sólida para las MSF, pero la Organización no tenía un mandato para imponer sus directrices. La OIE se ocupaba de las violaciones más flagrantes de las normas internacionales, pero sus posibilidades de imponer el cumplimiento eran limitadas.

(g) Gretchen Stanton, Consejera Superior, División de Agricultura y Productos Básicos, OMC

La Sra. Stanton indicó que el sistema de notificación se podía mejorar, en particular mediante la presentación de comunicaciones más detalladas por parte de los Miembros de la OMC, aunque éstos podrían no estar motivados para facilitar mayores detalles. La Sra. Stanton también expresó el convencimiento de que la información suministrada en las notificaciones se debería gestionar y transmitir de manera apropiada; en el momento presente, a muchos países en desarrollo les resultaba imposible ocuparse del volumen de información que recibían en relación con las normas sanitarias y fitosanitarias.

Planteó varias cuestiones que se debían abordar en las notificaciones, por ejemplo por qué estaba en vigor la

norma y cómo se ajustaba a las normas internacionales. Además, era necesario seguir trabajando para "poner precio" a las normas y vincularlas más directamente con el comercio. La OMC había de desempeñar una función tanto en la identificación de los problemas con las MSF como en la asistencia a quienes los reconocían, pero carecían de recursos para afrontarlos.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Se planteó la cuestión de las normas privadas: el participante preguntó por las actividades que se estaban llevando a cabo para complementar la compilación de las normas gubernamentales con información análoga relativa a las normas privadas. Los panelistas respondieron que la actuación en relación con las normas del sector privado era más difícil, porque a menudo se concentraban en atributos de calidad más que en la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. No estaba claro en qué medida eran aplicables las normas de la OMC (MSF y OTC) a las del sector privado y no era fácil encontrar una solución para esa incertidumbre jurídica. Ahora había consorcios del sector privado que estaban realizando esfuerzos para compilar, e incluso armonizar, normas del sector privado, pero todavía estaban en una etapa inicial.

En el debate también se señaló la falta de una estrategia coordinada en algunos países para las MSF. El país podía tener representantes en las reuniones de la Comisión del Codex Alimentarius, la OIE y la OMC, pero estos delegados no hablaban entre sí o no colaboraban de manera eficaz.

Una tercera cuestión que se planteó fue la manera de hacer cumplir el Acuerdo MSF de manera satisfactoria. Dado que la OIE y otros organismos internacionales de normalización no tenían una autoridad encargada del cumplimiento, el proceso de aprobación de las importaciones se podía ver frenado durante varios años. En la actualidad el único recurso disponible para un país exportador era llevar el caso ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, pero se trataba de un procedimiento que requería mucho tiempo y abundantes recursos. Además, las diferencias sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias no siempre se aclaraban de manera sencilla, puesto que intervenían cuestiones más complejas desde el punto de vista técnico y científico que las diferencias sobre aranceles o ayuda interna.

3. Conclusiones y camino a seguir

La sesión se concluyó con varias recomendaciones sobre la manera de fomentar la transparencia:

Era necesario mejorar la aplicación del sistema de notificación de MSF a nivel nacional, en particular en los países en desarrollo. También había que animar a los Miembros de la OMC a facilitar información más detallada en sus notificaciones.

Aunque los países importadores siempre deberían tener derecho a rechazar una solicitud de aprobación de importación si había una justificación científica, debían dar una respuesta más puntual y sustantiva a dichas solicitudes. Se podrían redactar directrices en el Comité MSF para exponer con claridad tales prescripciones.

Los profesionales del comercio se verían beneficiados si se realizasen mayores esfuerzos para presentar un

panorama amplio y mejorado de los procesos nacionales de reglamentación y de las MSF. Se requería una explicación más clara de los motivos para no ajustarse a las normas acordadas internacionalmente.

Se deberían proseguir los esfuerzos para determinar las repercusiones de las MSF en el comercio, de manera que la información fragmentaria existente se pudiera convertir en una base de datos amplia que también se pudiera utilizar para supervisar las mejoras en el acceso a los mercados y concentrar la atención en los problemas que persistieran.

Se puede acceder a las publicaciones del Consejo Internacional de Políticas Alimentarias y de Comercio Agropecuario (IPC) en http://www.agritrade.org/policy/food_technology.html.



N. Normas ambientales privadas: Oportunidades y desafíos

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 16.30-18.30 h

Moderador

Sr. John Tucker - Director Ejecutivo, Standards Australia

Introducción

Sra. Ludivine Tamiotti - Consejera, División de Comercio y Medio Ambiente, OMC

Oradores

Sra. Evah Adega Oduor - Oficina de Normas de Kenya

Sra. Agni Kalfagianni - Universidad de Stuttgart

Sr. Simon Bolwig - Laboratorio Nacional Risø para la Energía Sostenible

Organizada por

OMC - División de Comercio y Medio Ambiente

Informe redactado por

OMC - División de Comercio y Medio Ambiente



Resumen

La reciente proliferación desordenada de normas ambientales privadas planteaba desafíos sin precedentes para el comercio y para la estructuración de la gobernanza mundial en la esfera del medio ambiente. En la sesión se examinaron las oportunidades que estas normas podían ofrecer en cuanto a acceso a los mercados, en particular para los pequeños productores de los países en desarrollo, y los desafíos que planteaba su aplicación, por ejemplo su diversidad, su proliferación y sus criterios, su imposición creciente como normas obligatorias *de facto* y sus costos, en particular los de la evaluación de la conformidad y del etiquetado. En la sesión también se abordaron

los posibles efectos en el medio ambiente y la eficacia de las normas ambientales privadas, tanto en los mercados internos como en los mundiales. Se examinaron ejemplos concretos de dichas normas, por ejemplo los programas relativos a la huella de carbono de los productos, el etiquetado de las emisiones, las buenas prácticas agropecuarias, las buenas prácticas de gestión y las normas de rendimiento energético. También se presentaron propuestas sobre la necesidad de armonización de las normas y las metodologías, así como sobre la necesidad de que los gobiernos y las organizaciones internacionales volvieran a examinar su función en ese ámbito.

1. Intervenciones de los panelistas

A manera de introducción, el moderador, Sr. Tucker (Standards Australia), describió brevemente la complejidad de la diferenciación entre los diversos tipos de normas y citó algunos elementos básicos para las definiciones. Si bien los órganos gubernamentales tradicionalmente adoptaban prescripciones reglamentarias, señaló que en las legislaciones también se podía hacer referencia a normas voluntarias no gubernamentales, por lo que se convertían en obligatorias *de facto*. Sin embargo, se podían establecer algunas distinciones generales entre las normas privadas, también denominadas normas "de consenso", y las obligatorias o reglamentos técnicos (con arreglo a terminología utilizada en el Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio - Acuerdo OTC). Por una parte, las normas privadas eran comerciales y destinadas a diferenciar productos mediante la certificación. También se basaban con frecuencia en un consenso con una base amplia de varias partes y podían ser de carácter internacional, regional o nacional. Por otra parte, las normas obligatorias -o reglamentos técnicos en la terminología del Acuerdo OTC- estaban establecidas por instituciones públicas y su cumplimiento era obligatorio.

(a) Evah Adeg Oduor, Oficina de Normas de Kenya

En opinión de la Sra. Oduor, la observancia de las normas ambientales privadas elaboradas por organizaciones privadas podía crear oportunidades de comercio, ya que podían ayudar a los pequeños productores a exportar sus productos con mayor facilidad. Sin embargo, la proliferación de normas, especialmente cuando se establecían sin celebrar consultas apropiadas, aumentaba los costos para los pequeños proveedores, que a menudo tenían que aplicar un procedimiento individual de evaluación de la conformidad para cada norma. La duplicación de los procedimientos de evaluación de la conformidad era costosa y larga. Además, las normas privadas podían entrar en conflicto con las establecidas por los gobiernos. Podían incluso convertirse en obligatorias *de facto*, porque su inobservancia por los proveedores normalmente llevaba consigo su exclusión del mercado.

En la formulación de programas de normas privadas, especialmente en el sector de la alimentación, cabía mencionar tres novedades básicas recientes. En primer lugar, la vigilancia de las características de los productos y los procesos se llevaba a cabo cada

vez más mediante sistemas de gestión voluntarios. En segundo lugar, había aumentado el número de coaliciones de empresas que establecían normas voluntarias colectivas privadas. Y en tercer lugar, iba en aumento la utilización de normas privadas en el marco de prácticas interempresariales de ámbito mundial. La Sra. Oduor mencionó varios motivos que explicaban la reciente proliferación de normas voluntarias privadas: las mayores preocupaciones relativas a la inocuidad de los alimentos y los problemas correspondientes de confianza en los organismos de reglamentación; las prescripciones jurídicas en virtud de las cuales las empresas habían de demostrar la "diligencia debida"; la creciente atención que se prestaba a la responsabilidad social de las empresas; la mundialización de las cadenas de suministro y la tendencia a la integración vertical; la expansión de los supermercados a nivel tanto nacional como internacional; y la expansión mundial de las empresas de servicios del sector alimentario.

La Sra. Oduor explicó que en Kenya había unas 25 normas voluntarias privadas con una base ambiental o social. Las normas ambientales privadas permitían diferenciar productos por encima y más allá de la calidad. Determinadas normas podían llevar consigo un sobreprecio, como ocurría, por ejemplo, con algunas normas privadas de carácter ético. Otras solamente aumentaban el costo de la observancia para los pequeños productores, sin añadir necesariamente un sobreprecio.

Señaló que los países africanos en general afrontaban múltiples desafíos en el ámbito de las normas voluntarias privadas, en particular su proliferación, la falta de integración de los pequeños agricultores, la confusión entre normas privadas y públicas y los elevados costos. Los procedimientos de evaluación de la conformidad acarreaban costos adicionales. En primer lugar, los exportadores tenían que sufragar los gastos de pruebas y certificaciones redundantes para cada mercado de destino. En segundo lugar, incluso si los países se basaban en normas armonizadas internacionalmente o aceptaban como equivalente una norma de otro país, con frecuencia no aceptaban los resultados de la evaluación de la conformidad del país exportador. Propuso que los países exportadores contaran con su propio proceso de certificación reconocido por los países importadores a fin de evitar costos adicionales por la observancia.

La Sra. Oduor indicó que las normas privadas se estaban convirtiendo cada vez más en condición para la entrada en los mercados, tanto nacionales como internacionales. En algunos casos, los pequeños





productores podían quedar excluidos de un mercado o dejar de obtener un sobreprecio si no cumplían ciertas normas privadas. Suscitaba preocupación la posibilidad de que esas normas pudieran tener efectos negativos en la equidad y en los medios de subsistencia si no se formulaban cuidadosamente, de manera que integrasen las opiniones y preocupaciones de los pequeños productores. Si bien los costos elevados de inversión, como el equipo material o los edificios, los costos de auditoría y certificación, el mantenimiento de registros o la competencia en materia de gestión, podían representar un verdadero problema para los pequeños productores, esos costos se podían aliviar mediante la asistencia de los elaboradores y minoristas que los seguían en la cadena o mediante formación y transferencia de tecnología a cargo de los gobiernos.

El trabajo para superar los problemas en la aplicación de las normas ambientales privadas podría tener como fruto una amplia gama de beneficios, entre ellos la mejora de las condiciones de los trabajadores y la mayor inocuidad de los alimentos en el ámbito nacional. También existía la posibilidad de concertar acuerdos de reconocimiento de la evaluación de la conformidad y de armonización de las normas voluntarias en plataformas comunes, como GlobalGap. Había una oportunidad de aumentar el acceso a los mercados, al poder obtener primas los productores que cumplieran determinadas normas privadas (como Fairtrade, Ethical Trading Initiative, Max Havelaar, Rainforest Alliance, etc.). Al avanzar había que tener presente una cuestión fundamental: ¿cómo se podían elaborar normas que pudieran satisfacer las necesidades de las grandes redes de distribución contribuyendo al mismo tiempo a respaldar a los pequeños productores?

(b) Simon Bolwig, Laboratorio Nacional Risø para la Energía Sostenible

La intervención del Sr. Bolwig se concentró en las normas privadas relacionadas con el clima, y en particular en los programas de determinación de la huella de carbono. Dicha determinación llevaba consigo la colocación en un producto de una etiqueta en la que figurase la cantidad total de gases de efecto invernadero emitidos durante su vida útil. El análisis de la vida útil era una manera de involucrar a todos los agentes de la cadena de valor. Se consideraba que esas etiquetas eran útiles debido a que ayudaban a establecer prioridades en las actividades de reducción de los gases de efecto invernadero a lo largo de toda la cadena de suministro, a comparar la huella de productos semejantes proporcionados por distintas cadenas de suministro (por ejemplo por distintos

países de origen), a comparar la huella de productos semejantes con atributos diferentes (por ejemplo latas frente a botellas de CocaCola), y manifestaba el compromiso de una empresa con la atenuación del cambio climático.

Con respecto a los programas y normas de carácter privado, ya había en funcionamiento en todo el mundo alrededor de 15 programas de determinación de la huella de carbono y se habían aplicado a más de 3.000 productos, en su mayor parte por la Carbon Labelling Company (Reino Unido), perteneciente a Carbon Trust. Hasta el momento, debido a la pequeña escala de esos programas, eran escasas las repercusiones en las exportaciones de los países en desarrollo. Sin embargo, iba en aumento la preocupación por la proliferación de tales programas sin una metodología aceptada universalmente para calcular la huella de carbono de un producto y con una divulgación limitada por parte de las empresas privadas. Los distintos programas se basaban a menudo en criterios diferentes y en ocasiones parecía que las normas para calcular la huella de carbono de los productos presentaban desviaciones en contra de los países en desarrollo, ya que utilizaban métodos con un coeficiente más bajo de capital. Sin embargo, había pocas pruebas de desviación en contra de los productores distantes.

El Sr. Bolwig señaló que a medida que se generalizase el etiquetado de carbono de los productos surgirían numerosos problemas para los países en desarrollo, a saber, el elevado costo de la realización del análisis de la vida útil, la irrelevancia de las bases de datos existentes de análisis de la vida útil para las condiciones de los países en desarrollo y la falta de influencia que tenían esos países en la fijación de normas.

Otro ejemplo de normas relacionadas con el carbono era el de las correspondientes a las emisiones del transporte, establecidas por organismos privados de normalización para productos orgánicos. Los principales de dichos organismos abordaban esta cuestión de maneras diferentes. Por ejemplo, Bio-Suisse (Suiza) había impuesto desde el decenio de 1970 la prohibición informal de la certificación de productos orgánicos importados por vía aérea, y en 1999 se le había dado carácter formal (con disposiciones especiales para las especias). La Soil Association (Reino Unido) estaba estudiando la posibilidad de restringir o prohibir el flete aéreo de productos orgánicos, aunque la propuesta se había archivado tras celebrar consultas (Kenya en particular había expresado preocupación). En el análisis de esta cuestión no se había hecho uso, o sólo selectivo,

de trabajos científicos sobre los efectos del transporte en el clima en comparación con otras fuentes de emisión.

La certificación de productos orgánicos tenía interés para los agricultores y las exportaciones debido a que permitía tener acceso a un sobreprecio y a un mercado en expansión, protegía los ingresos y los márgenes durante los ciclos de precios bajos, permitía establecer una diferenciación de productos, mejoraba la imagen (mediante la responsabilidad social de las empresas) y daba acceso a asesoramiento técnico y otros recursos. Sin embargo, cuando se concedía dicha certificación mediante programas de agricultura orgánica por contrata, los mayores beneficios se derivaban de una certificación (colectiva) más económica en relación con las normas, una seguridad mayor de suministro para los exportadores y de demanda para los agricultores, y mayor acceso a la formación y los insumos.

Las investigaciones recientes sobre las repercusiones de las prácticas orgánicas y los programas de agricultura orgánica por contrata en los ingresos contribuían a arrojar algo de luz sobre la utilidad de esas normas. Mediante tres ejemplos de agricultura por contrata, en los que la participación era elevada (con la venta del 24 al 73 por ciento de los productos por medio de los programas), el Sr. Bolwig demostró que la participación daba lugar a un aumento de los ingresos netos procedentes de los cultivos orgánicos, que iba del 46 al 75 por ciento. Además, los agricultores que simplemente adoptaban prácticas orgánicas (en el marco del programa o no) también veían aumentar sus ingresos entre un 0 y un 30 por ciento. La agricultura orgánica certificada producía beneficios a los agricultores y exportadores mediante incentivos tangibles y transparentes. Sin embargo, en ese momento quedaba todavía mucho por hacer para aprovechar plenamente el potencial de tales mecanismos. Indicó que la ayuda de los donantes para la certificación y la formación podía reducir los riesgos que los exportadores temían que se derivasen del "paso a los productos orgánicos".

(c) Agni Kalfagianni - Universidad de Stuttgart

La Sra. Kalfagianni comenzó su intervención poniendo de relieve que la industria alimentaria mundial estaba afrontando en el momento presente un gran número de desafíos, como la inseguridad alimentaria, el cambio climático, la contaminación, la escasez de agua, los cambios en la alimentación con un uso intensivo de recursos, la creciente competición por la utilización de

los recursos naturales y las preocupaciones ambientales con respecto a la agricultura. Además, el propio sector alimentario era una fuente de presión para el medio ambiente, contribuyendo con un 30 por ciento a las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE.

Al mismo tiempo, señaló que la capacidad y las funciones de la gobernanza alimentaria mundial habían cambiado. Debido al enorme crecimiento de tamaño y cobertura de las empresas minoristas del sector de la alimentación y a que los gobiernos habían pasado del control a la supervisión, las empresas minoristas de alimentación estaban ahora en condiciones de elaborar y aplicar programas privados de normas alimentarias y certificación que adquirirían en la práctica carácter obligatorio para todos los demás participantes en la cadena de suministro. Esto planteaba preocupaciones democráticas con respecto a la atención prestada en las normas de los minoristas al bienestar ambiental del sistema alimentario y las consecuencias de esas normas para la sostenibilidad ambiental y social de dicho sistema.

Los minoristas se veían sometidos a presión para mejorar sus resultados ambientales y a menudo lo hacían aplicando normas mediante programas de prácticas agrarias, como las buenas prácticas agrícolas. Como ejemplos de tales normas cabía mencionar el "Nature's Choice Scheme" de Tesco, la línea de productos de calidad de Carrefour y GlobalGap. El "Nature's Choice Scheme" de Tesco era un programa de gestión integrada en el que se establecía una amplia gama de normas, en particular la utilización racional de productos fitosanitarios, fertilizantes y abonos, la utilización de la energía y las prescripciones para el reciclado. La línea de productos de calidad de Carrefour era el resultado de un enfoque integrado para la agricultura, que comprendía la utilización cuidadosa del agua, la lucha integrada contra las plagas, el respeto del bienestar de los animales, la ausencia de tratamientos químicos después de la recolección y el rechazo de los productos de organismos modificados genéticamente en los piensos o en la producción vegetal. De manera análoga, a nivel internacional, GlobalGap era la única norma iniciada por los minoristas que promovía algunos aspectos ambientales, incluidos planes de conservación de la fauna y flora silvestres y el uso eficaz de la energía.

Además, la Sra. Kalfagianni observó que muchas cadenas de supermercados se habían incorporado a la venta de productos orgánicos al por menor y que las normas para dichos productos eran en la práctica más estrictas. Contenían varias consideraciones ambientales, como



la prohibición de plaguicidas tradicionales, fertilizantes artificiales, organismos modificados genéticamente, radiaciones ionizantes, aditivos alimentarios, antibióticos y hormonas del crecimiento para los animales. En algunas normas para minoristas también figuraban los procesos de manufactura y el envasado (por ejemplo programas de reciclado) que formaban parte de las buenas prácticas de manufactura. Asimismo, muchos supermercados funcionaban con arreglo a las normas ISO 14000, aunque algunos analistas estimaban que esas normas tenían un nivel bastante bajo y objetivos limitados. Por otra parte, algunos de los principales minoristas, como Walmart, Carrefour y EuroCommerce en la UE con la Mesa redonda de minoristas europeos, también estaban adoptando iniciativas para un uso eficaz de la energía.

Sin embargo, las normas voluntarias privadas también despertaban preocupación: los proyectos de buenas prácticas agrícolas eran con frecuencia en pequeña escala y en consecuencia tenían repercusiones limitadas; la presentación voluntaria de informes (en la mayoría de los casos) no inducía a quienes contaminaban de manera importante a adoptar prácticas más favorables para el medio ambiente; determinadas cuestiones fundamentales relativas al medio ambiente, como las externalidades ambientales o los costos ambientales del traslado material de tiendas (por ejemplo a las afueras de la ciudad), no estaban contempladas en las normas para los minoristas; los cambios del medio ambiente tenían repercusiones en la salud humana; y la auditoría ambiental de las operaciones de los minoristas era por el momento incompleta. Se seguía planteando la cuestión de si las normas ambientales para los minoristas tendrían un nivel suficientemente elevado y amplio para poder considerar significativos los beneficios ambientales.

Por último, la Sra. Kalfagianni señaló que la adopción de normas privadas también acarrearía externalidades sociales, en particular en los países en desarrollo, como la exclusión de los pequeños agricultores del mercado en favor de las grandes empresas agrícolas y los elaboradores de alimentos, debido a los elevados costos de la aplicación. Los miembros de la población ya vulnerables, como los más pobres, los campesinos sin tierras y los hogares con una mujer al frente, eran con frecuencia los que se veían más afectados. La sostenibilidad del sistema alimentario mundial era compleja y en ella intervenían todas estas distintas cuestiones. La adopción de normas estrictas era deseable y las iniciativas privadas seguirían desempeñando una función predominante.

Sin embargo, recomendaba que los Estados y las organizaciones intergubernamentales asumieran de nuevo su responsabilidad en la gobernanza alimentaria mundial y crearan marcos normativos públicos apropiados, a fin de fomentar las transformaciones hacia un sistema alimentario sostenible desde los puntos de vista ambiental y social.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Se plantearon varias cuestiones específicas. En primer lugar, se preguntó a la Sra. Oduor si un régimen más liberal para el desplazamiento de personas o un aumento del número de personas del país encargadas de la certificación que pudieran realizar evaluaciones de la conformidad tendría repercusiones en los elevados costos de la certificación. Respondió que Kenya ya tenía personas formadas para llevar a cabo la certificación y que la cuestión era que dicha certificación no se aceptaba como equivalente a la de una persona del país importador. La capacidad y el reconocimiento eran los principales problemas que encontraban los exportadores kenianos.

Luego se formuló una observación en el sentido de que tal vez el Gobierno de Kenya debería adoptar una política sobre buenas prácticas agrícolas que sirviera de respaldo a nivel nacional y permitiera aumentar la calidad de los productos; esto permitiría a los productores cumplir las normas más fácilmente. Además, se mencionó que se estaban celebrando conversaciones para crear un foro de las Naciones Unidas sobre normas de sostenibilidad, que se ocuparía de manera más sistemática de los problemas que afrontaban los pequeños productores. También se señaló que el establecimiento de elementos de referencia era un sistema valioso a fin de evitar auditorías repetidas para el mismo producto.

Se pidió al Sr. Bolwig que ampliara la información sobre los programas de etiquetado que tenían desviaciones intrínsecas en contra de los países en desarrollo. Respondió que la exclusión del transporte de trabajadores (por ejemplo conduciendo un automóvil para ir al trabajo) daría lugar a una desviación en contra de los países en desarrollo. Sin embargo, la documentación presentada por los programas privados a menudo no era suficientemente detallada para dar una respuesta precisa a ese respecto.

A la pregunta de si era necesario un organismo internacional de normalización a fin de garantizar una responsabilidad intergubernamental mayor, la Sra.



Kalfagianni respondió que el límite de las instituciones privadas en comparación con las públicas estaba en su falta de responsabilidad. Sin embargo, indicó que no se necesitaba ningún nuevo organismo público; lo que había que hacer era fortalecer los ya existentes.

Se formuló una última pregunta a todos los panelistas sobre la manera en que las disciplinas vigentes de la OMC (como la no discriminación, la necesidad, la transparencia y la utilización de normas internacionales) podían ayudar a abordar los problemas planteados por las normas privadas. La Sra. Oduor respondió que, desde el punto de vista de un país en desarrollo, las normas privadas eran un obstáculo al comercio, debido a su ambigüedad y a las diferencias entre los mercados importadores. Era necesario aclarar esa vaguedad y contar con un enfoque armonizado, tal vez por medio de la ISO. Además, era preciso que las nuevas normas tuvieran un foro en el que todos pudieran plantear las cuestiones y formar parte del proceso. El Sr. Bolwig señaló que la certificación se debería llevar a cabo localmente para reducir los costos. Por otra parte, dijo que era necesario ejercer presión sobre los países en los que se estaban estableciendo normas y que la cooperación internacional sería realmente útil en ese sentido. Por último, la Sra. Kalfagianni observó que las cuestiones ambientales iban a adquirir mayor importancia en las cadenas de suministro de alimentos. El problema estaba en que los pequeños agricultores (de los países desarrollados y en desarrollo) pudieran cumplir las normas. Esto se podría conseguir mediante agentes públicos y privados, como se demostraba en ejemplos positivos presentes, como GlobalGap y el

Consejo de Ordenación Marina. Además, aunque la proliferación era un problema, opinaba que la solución no estaba en una norma muy amplia, que no haría sino aumentar el poder de las grandes empresas. El camino que se había de seguir consistía más bien en un proceso de armonización integrador, transparente y responsable.

3. Conclusiones y camino a seguir

En la sesión se puso de relieve que las normas ambientales privadas eran una realidad y que había que aprovechar las oportunidades que brindaban. Al mismo tiempo, era necesario abordar en las actuaciones futuras las preocupaciones y los problemas planteados. El diálogo en todos los niveles de la cadena de suministro, el establecimiento de elementos de referencia, la innovación y la verificación y metodología armonizadas no eran sino algunas de las esferas en las que se podían realizar progresos.

Por otra parte, se señaló que las normas ambientales privadas podían tener repercusiones sociales tanto positivas (por ejemplo la mejora de la calidad de los alimentos o de las condiciones de trabajo) como negativas (en particular sobre los hogares más pobres). Dada la complejidad de esas normas, la opinión general era que todas las partes involucradas, con inclusión de los Estados, las organizaciones intergubernamentales y los organismos de normalización, tenían que replantear su función. El diálogo, la comunicación y la colaboración servirían de ayuda para dilucidar las cuestiones planteadas en esta sesión.



WTO OMC



III. Subtema II: El papel de la OMC y de las negociaciones de la Ronda de Doha en la actual crisis financiera

O. El comercio internacional de servicios: Los compromisos de la OMC y las normas del AGCS en el contexto de la crisis financiera y económica actual

Lunes 28 de septiembre de 2009 - 16.15-18.15 h

Moderador

Embajador Sergio Marchi - Miembro asociado del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Oradores

Sra. María Ruiz - Departamento de importaciones del Grupo Inditex

Sr. Frank Almeida de Souza - Primer Secretario de la Misión Permanente del Brasil ante la OMC

Profesor Thierry Coulet - Profesor de Economía de la Universidad de Lyon, Francia

Sr. Alejandro Jara - Director General Adjunto de la OMC

Organizada por

Foreign Trade Association (FTA)

Foro Europeo de Servicios (ESF)

Informe redactado por

Sra. Flavia Bernardini, Asesora Comercial de *Foreign Trade Association* (FTA)

Sr. Pascal Kerneis, Secretario General del Foro Europeo de Servicios (ESF)



Resumen

Los servicios generan más del 50 por ciento del PIB en más del 85 por ciento de los países Miembros de la OMC y más del 20 por ciento de las exportaciones mundiales. La liberalización del comercio de servicios fomenta el desarrollo, genera oportunidades de exportación y atrae inversión extranjera. En el marco de la actual crisis financiera y económica y de la consiguiente tensión en torno del proteccionismo, debe asegurarse el empeño de los Miembros de la OMC respecto de la liberalización del comercio.

La sesión abarcó los siguientes aspectos:

La función que desempeña la OMC en la actual crisis financiera: Es indudable que impulsar la liberalización del comercio es parte de la solución. Luchar contra el proteccionismo, aplicar los compromisos consignados y reducir los obstáculos al comercio de servicios deberían ser las prioridades de los Miembros de la OMC. Es preciso seguir insistiendo en el valor de la Ronda de Doha, aún mayor en esta etapa de contracción económica. Las empresas de servicios necesitan que las negociaciones avancen con la mayor rapidez posible.

Los servicios y la crisis financiera y económica actual: Los servicios han demostrado una particular capacidad de resistencia en la actual crisis económica

y financiera. ¿Cómo habrá de repercutir esto en las negociaciones sobre los servicios?

Los servicios y el desarrollo: ¿Cuál es el interés de los países en desarrollo en las negociaciones sobre los servicios? ¿Qué nivel de compromiso conviene a los países en desarrollo? ¿Cuáles son las oportunidades?

Las empresas de servicios atribuyen suma importancia a los compromisos de la OMC y a las normas del AGCS en la crisis económica actual. Las normas de la OMC proporcionan a las empresas seguridad jurídica para sus inversiones, que es un factor fundamental para su sostenibilidad.

Oportunidades de que las empresas de servicios utilicen los compromisos de la OMC como instrumento para obtener inversiones y acentuar su competitividad.

¿Cómo pueden contribuir eficazmente al progreso de las negociaciones las empresas privadas instaladas en países desarrollados y en países en desarrollo?

¿Cuál es el camino a seguir en las negociaciones sobre los servicios?

1. Intervenciones de los panelistas

(a) María Ruiz, Tempe, Grupo Inditex

El Grupo Inditex está en la vanguardia en el sector de la moda, y posee diversas marcas. Tiene su origen en España, pero actualmente su presencia comercial abarca 73 países. La empresa incluye marcas como Zara, Massimo Dutti, Stradivarius, Uterque y muchas otras. La rápida expansión del Grupo se atribuye no sólo a su flexibilidad y su enfoque innovador, sino también a sus normas éticas. La logística tiene gran importancia para la actividad en muchos países diferentes con ocho cadenas de distribución distintas, una para cada marca de Inditex. Todas las tiendas de Inditex en el mundo reciben nuevos productos semanalmente.

Para poder actuar adecuadamente, la empresa necesita utilizar el suministro transfronterizo de servicios (modo 1); para instalar filiales y sucursales en gran número de países (modo 3); y también necesita una considerable movilidad de su personal y sus consultores externos (modo 4). Además, la empresa necesita una comprensión clara de la política comercial de cada uno de los países en que actúa, incluyendo sus operaciones de aduana y sus instrumentos de defensa comercial. El funcionamiento en marcos jurídicos y administrativos diversos constituye uno de los principales problemas que se plantean a Inditex permanentemente. La falta de transparencia, la corrupción, la burocracia y la aplicación de procedimientos corrientes distintos son otros tantos obstáculos al comercio.

Los progresos y los esfuerzos en el marco de la Organización Mundial del Comercio han contribuido indudablemente a que Inditex pudiese actuar en todo el mundo, pero en opinión de la oradora, sobre la base de su experiencia, queda todavía mucho por hacer.

Además, la Sra. Ruiz planteó que la necesidad de aplicar numerosos acuerdos bilaterales diferentes entre distintos países podría representar una dificultad considerable para los minoristas, y que las normas y reglas convenidas internacionalmente y de aplicación mundial se prestan sin duda mejor para una actividad mundial como la de Inditex.

(b) Frank Almeida de Souza, Primer Secretario de la Embajada del Brasil ante la OMC

El Sr. Almeida de Souza dijo que, en la actual crisis económica y financiera, el comercio internacional puede

cumplir una función de gran importancia. Por lo tanto, se debe asignar la mayor trascendencia al Programa de Doha para el Desarrollo. En el marco de la Ronda de Doha de negociaciones se han logrado auténticos progresos en lo relacionado con los servicios.

Con la perspectiva de un país en desarrollo, el delegado del Brasil destacó el diferente enfoque de los países en desarrollo en el marco del AGCS: los países en desarrollo están comprometidos en favor de una liberalización progresiva, basada en el principio de asimetría. No podemos pretender que los países en desarrollo contraigan compromisos del mismo nivel que los países desarrollados.

No debe pedirse a los países en desarrollo que hagan esfuerzos mayores que los países desarrollados en esta materia, porque no habrán de beneficiarse necesariamente de la liberalización.

Contrariamente a la oradora anterior, el representante del Brasil consideraba que los acuerdos comerciales bilaterales pueden preparar el camino para el éxito de las negociaciones multilaterales. Los acuerdos bilaterales pueden considerarse parte de un proceso de aprendizaje.

(c) Thierry Coulet, Universidad de Lyon, Francia

El Profesor Coulet se refirió a la relación entre el comercio internacional de servicios y el desarrollo. Según resulta de las estadísticas, los países en desarrollo registran déficit en su balanza comercial de servicios con excepción de los servicios relacionados con los viajes y los que tienen alta intensidad de mano de obra. Es comprensible que no tengan un interés específico en abrir sus mercados a los servicios extranjeros. Sin embargo, el Profesor Coulet consideraba que los servicios tienen gran importancia para el desarrollo, y que los países en desarrollo tienen gran interés en abrir sus sectores de servicios.

Los servicios son una característica del desarrollo. Representan dos terceras partes del PIB en todos los países desarrollados, y casi un 50 por ciento del PIB de los países en desarrollo, con excepción de algunos PMA. Entre los servicios y el desarrollo hay una relación directa.

¿Por qué representan los servicios sólo un 20 por ciento del comercio internacional si les corresponde una alta proporción del PIB en todos los países? Una de las





razones es que la presencia comercial en el extranjero no se tiene en cuenta en la balanza de pagos. Si consideramos las inversiones extranjeras directas (IED) y el hecho de que los servicios representan un 60 por ciento de ellas, podemos captar mejor la magnitud del modo 3.

No todas las actividades de servicios tienen una repercusión positiva en el desarrollo, pero no cabe duda de que la infraestructura y los servicios de telecomunicaciones y financieros son fundamentales para la economía moderna.

En las negociaciones sobre los servicios, el interés de los países en desarrollo es un interés ofensivo en lo que respecta al modo 4. También tienen interés en la apertura de sus mercados a los servicios prestados por el modo 3. El Profesor Coulet señaló también que los servicios mencionados pueden representar intereses nacionales fundamentales para los países en desarrollo. No cabe duda de que este punto debe tenerse en cuenta debidamente en la discusión sobre la liberalización de los servicios.

(d) Alejandro Jara, Director General Adjunto, Secretaría de la OMC

La forma en que se percibe en los países en desarrollo la pertinencia de las negociaciones sobre los servicios ha cambiado considerablemente con el curso del tiempo. La India y otros países en desarrollo están más interesados ahora en los servicios que en épocas anteriores.

“La forma en que se percibe en los países en desarrollo la pertinencia de las negociaciones sobre los servicios ha cambiado considerablemente con el curso del tiempo”

La liberalización se lleva a cabo muchas veces de forma unilateral y no como consecuencia de una negociación comercial multilateral. Esto se debe probablemente a dos factores distintos: el primero es que la liberalización de los servicios conviene a todos; el segundo es que la negociación sobre la liberalización de los servicios es de extrema complejidad por sus repercusiones en la reglamentación nacional. Otro factor de complicación se relaciona con las consecuencias del orden establecido

en Hong Kong, que no favorece el progreso de las negociaciones sobre los servicios.

“La apertura del mercado de servicios favorecería tanto a los consumidores como al sector privado, y mejoraría la competencia”

El sector de los servicios ha demostrado una capacidad de resistencia mayor que otros sectores durante la crisis financiera y económica. La OMC no ha registrado medidas proteccionistas sobre los servicios. La apertura del mercado de servicios favorecería tanto a los consumidores como al sector privado, y mejoraría la competencia.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Las preguntas formuladas por los asistentes se refirieron a temas muy variados. Se observó que debería estudiarse más detenidamente la relación entre los derechos de propiedad intelectual y los servicios.

Un consultor presente en el público hizo referencia a la exposición de la oradora de Inditex para destacar la importancia de la logística, sector que a menudo no se toma en consideración adecuadamente.

Algunos participantes se refirieron a la exposición del Profesor Coulet, presentando sus diversos puntos de vista sobre la relación entre los servicios y el desarrollo.

Otros participantes se refirieron a la exposición del Sr. Jara y desarrollaron el concepto de que las negociaciones sobre los servicios deberían llevarse a cabo por sectores a fin de que pudiera lograrse un progreso adecuado.

Algunos participantes señalaron el papel del sector privado, y plantearon la intervención de ese sector en los países en desarrollo y en los países desarrollados.

Otros asistentes señalaron que las pequeñas y medianas empresas no siempre tienen acceso a la OMC y que la Organización debería hacer mayores esfuerzos para alentar su participación.

3. Conclusiones y camino a seguir

Los panelistas expresaron puntos de vista diversos sobre el nivel de compromiso que debería pedirse a los países en desarrollo, pero convinieron en que, en principio, la apertura del mercado de los servicios favorecería tanto a los consumidores como al sector privado y mejoraría la competencia.

La mayoría de los panelistas convino en que los servicios y el desarrollo tienen una relación estrecha porque los servicios son una característica de toda economía moderna.

La organización de negociaciones sectoriales para los servicios podría ser un camino viable para el perfeccionamiento de las negociaciones.

La contribución del sector privado, tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados, es de

suma importancia para lograr progresos auténticos en las negociaciones.

Las empresas de servicios prefieren las Listas de compromisos a escala mundial de la OMC frente a la liberalización mediante acuerdos regionales o bilaterales de libre comercio, y son partidarias de las normas multilaterales del AGCS de la OMC, que se aplican en todo el mundo a todos los competidores, en lugar de normas nacionales discriminatorias o regímenes bilaterales que otorgan un acceso al mercado preferencial y no equitativo a ciertos competidores en una economía global.

Las empresas de servicios apoyan un sistema multilateral de solución de diferencias en el marco de la OMC que aporta seguridad jurídica mediante una interpretación y aplicación equitativas y transparentes de los Acuerdos.



P. Por qué es importante el comercio mundial: Perspectivas empresariales mundiales sobre la función del sistema multilateral de comercio y la Ronda de Doha en el contexto de la crisis económica actual

Martes 29 de septiembre de 2009 - 14.15-16.15 h

Moderadora

Sra. Jacqueline Coté - Representante Permanente de la CCI en Ginebra

Oradores

Sr. R.V. Kanoria - Presidente de la Comisión de la CCI sobre Política Comercial e Inversiones; y Presidente y Director General de Kanoria Chemicals & Industries Ltd., India

Sr. Jukka Seppälä - Vicepresidente de la Comisión de la CCI sobre Política Comercial e Inversiones; y Vicepresidente de Relaciones con los Interesados y Política Comercial de Metso Corporation, Finlandia

Sra. Mireille Quirina - Vicepresidenta de Asuntos Empresariales de Du Pont de Nemours International S.A., Suiza

Sr. James Bacchus - Miembro de la Comisión de la CCI sobre Política Comercial e Inversiones; y Presidente del Grupo de Comercio Mundial y Práctica de las Inversiones de Greenberg Traurig, LLP, Estados Unidos

Organizada por

Cámara de Comercio Internacional (CCI)

Informe redactado por

Cámara de Comercio Internacional (CCI)



Resumen

El panel tenía por objeto exponer las distintas perspectivas complementarias de las empresas acerca del papel del sistema multilateral de comercio y el Programa de Doha para el Desarrollo en relación con la actual crisis económica.

La sesión trató el papel de la OMC y la Ronda de Doha de negociaciones respecto de:

- la prevención del proteccionismo,
 - la creación de nuevas oportunidades comerciales, y
 - el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio basado en normas,
- y examinó el papel de la OMC en la solución de las diferencias comerciales.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) R.V. Kanoria, Presidente de la Comisión de la CCI sobre Política Comercial e Inversiones; y Presidente y Director General de Kanoria Chemicals & Industries Ltd., India

El Sr. Kanoria dijo que el año 2009 marcaba el 90º aniversario de la CCI, que tenía por cometido la promoción de la paz mundial por medio del comercio mundial. Describió el deber de las empresas como el suministro de bienes y servicios de calidad al mejor precio posible, y dijo que lo que permitía alcanzar ese objetivo era, en gran medida, el comercio internacional. Explicó que las empresas deseaban impulsar el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) de negociaciones comerciales multilaterales y añadió que el elemento de "desarrollo" del PDD generaba frecuentes equívocos. La liberalización del comercio en la agricultura era particularmente difícil debido a los aspectos políticos de esa cuestión.

El Sr. Kanoria dijo que la percepción del público acerca del PDD de la OMC en la India era sumamente negativa, mientras que en China la OMC se veía como un factor que influye positivamente en el impulso del proceso de reformas económicas del país. Las negociaciones comerciales multilaterales también exigían cambios en el plano nacional, y por esta razón las empresas y la CCI necesitaban actuar a la vez en los planos nacional e internacional. El orador mencionó la falta de un mercado común dentro de la India, y propuso las modificaciones del régimen tributario interno del país como ejemplo de un cambio que podría llevarse a la práctica más fácilmente si existiera un compromiso en favor del objetivo de la liberalización comercial multilateral.

Añadió que la CCI estaba firmemente empeñada en que el PDD de la OMC alcanzase un resultado exitoso y dijo que no podía concebir su fracaso.

(b) Jukka Seppälä, Vicepresidente de la Comisión de la CCI sobre Política Comercial e Inversiones; y Vicepresidente de Relaciones con los Accionistas y Política Comercial de Metso Corporation, Finlandia

El Sr. Seppälä presentó brevemente a Metso, empresa proveedora de tecnología en todo el mundo a industrias de elaboración; el mayor proveedor de tecnología en el mundo respecto del sector forestal y las fábricas de

pasta de madera y papel; y también el mayor proveedor mundial de equipo de trituración de rocas para la minería y las industrias trituradoras. Metso también tenía una tercera actividad: soluciones en materia de energía (por ejemplo, plantas de energía solar basadas en la utilización de biocombustibles como la madera y sus residuos), así como equipos para el reciclado de metales destinado, por ejemplo, a la manipulación de restos de vehículos.

El principal tema que trató el Sr. Seppälä fue la forma en que la Conferencia de Copenhague sobre el cambio climático y la legislación sobre el medio ambiente y la conciencia a su respecto determinan las pautas y las corrientes de los intercambios comerciales.

En primer lugar: ¿qué es la tecnología ambiental? ¿Debe consistir en una invención nueva, o puede comprender también tecnologías convencionales? Hacen falta todas las soluciones. La OCDE ha elaborado criterios de evaluación de las empresas ambientales según sus efectos, e incluyen acertadamente invenciones nuevas del mismo modo que la mejor tecnología disponible en los sectores convencionales.

Para explicar lo que se entiende por mejoras en las industrias convencionales, el Sr. Seppälä puso como ejemplo la industria del automóvil: los vehículos de hoy consumen aproximadamente la mitad del combustible que consumían los del decenio de 1950; esto no se considera extraordinario, sino que se ve simplemente como una evolución conveniente. Sin embargo, la misma evolución se ha producido en muchos sectores: la pasta de madera, el papel, los productos químicos, la minería o la energía: pueden lograrse grandes mejoras mediante la utilización de distintos pequeños perfeccionamientos, sobre todo el empleo de la automatización avanzada de los procesos, las aplicaciones generales de la tecnología de la información, y también la tecnología de los materiales.

Si tomamos otro ejemplo de industria convencional, como el de China y la industria de la pasta de madera y el papel: China solía tener unas 8.000 pequeñas fábricas de papel, las más antiguas creadas varios años antes. Metso suministró a China las primeras de esas fábricas en 1956. Por lo general, en el pasado esas fábricas solían carecer hasta de los sistemas más elementales de protección del medio ambiente y, desde luego, eran grandes contaminantes. Desde el punto de vista ambiental y comercial, China realizó una importante apertura de su mercado en el decenio de 1980 al dar entrada a tecnología moderna y comenzar a sustituir





las pequeñas fábricas contaminantes por otras de gran tamaño dotadas de la mejor tecnología disponible. Mediante esa maquinaria eficiente procuraban también lograr competitividad internacional como fabricantes de papel; y de hecho son ahora el primer productor mundial, tras haber superado a los Estados Unidos y el Japón. El criterio pragmático aplicado por China al ocuparse al mismo tiempo de los aspectos ambientales y los problemas del comercio mundial ofrece un buen ejemplo de la forma en que ambos problemas pueden controlarse simultáneamente.

Otro ejemplo de reglamentación ambiental y corrientes comerciales: Metso produce equipo para el reciclado de chatarra, como los restos de automóviles. Ese equipo convierte los automóviles en fardos que más tarde se cortan en una acería mediante otro equipo para incorporarlos en el proceso de fabricación del acero. La legislación de la UE que obliga al reciclado de los restos de automóviles ha sido fundamental para crear las bases de esta actividad. Cuando el acero se produce a partir de chatarra, se ahorra alrededor de un 75 por ciento de la energía necesaria para fabricar acero a partir de mineral de hierro. Actualmente están en vigor normas similares a la legislación comunitaria en muchos otros países, entre ellos el Japón.

“La tecnología ambiental ya es parte importante de la actividad económica internacional, pero los volúmenes pueden crecer aún más según los resultados de la Conferencia de Copenhague sobre el cambio climático, así como del PDD”

Un ejemplo más: muchos procesos industriales consumen grandes cantidades de agua caliente. En el pasado el agua caliente solía eliminarse simplemente al término del proceso. Sin embargo, los sistemas de recuperación del calor pueden captar esa energía y volver a utilizarla. Metso ha entregado sistemas de recuperación del calor del agua a empresas de fabricación de pasta de madera y papel de Finlandia que ahorran unos 800 MW de energía. Esto equivale a la energía que suministra una planta nuclear de buen tamaño.

Estos ejemplos ilustran que la tecnología ambiental ya es parte importante de la actividad económica internacional,

pero los volúmenes pueden crecer aún más según los resultados de la Conferencia de Copenhague sobre el cambio climático, así como del PDD.

En sus preparativos para la Conferencia de Copenhague de diciembre, las empresas ya tuvieron oportunidad, en mayo, de exponer sus soluciones en la Conferencia Mundial de Empresas sobre el Clima; y el 22 de septiembre hubo en las Naciones Unidas una nueva oportunidad de alto nivel. En diciembre, en Copenhague, los dirigentes políticos podrán pronunciarse sobre los conceptos, los productos y los servicios de las empresas ambientales que hayan de escogerse como soluciones.

Si se conviene en criterios de prioridad claros para las tecnologías, se creará con ello un mercado cada vez mayor y se hará posible la financiación de esas actividades.

Incluso si la Conferencia de Copenhague no establece preferencias respecto de las tecnologías, podrá fijar, si tiene éxito, un clima positivo para la conclusión del PDD, que desde luego es fundamental para todas las actividades, y no sólo para las empresas ambientales.

Se ha expuesto la idea de que, si es posible dar cima con éxito al PDD, debería darse después un paso más para la eliminación de todos los aranceles de los productos ambientales; la idea básica es atractiva, pero volvería sobre la definición de los productos ambientales: como ya se ha visto, no resulta fácil trazar la línea de delimitación. Si puede encontrarse una solución clara y rápida, sería excelente, pero por otro lado podría ser una posibilidad conveniente concentrar más bien todos los esfuerzos en una reducción general de los aranceles.

Como representante de una empresa basada en una vasta red internacional de fabricación y distribución, el Sr. Seppälä dijo que prefería las soluciones multilaterales y claras -soluciones comerciales que permitan entablar relaciones mercantiles y crear corrientes de comercio de forma duradera y favorable, sobre la base de las ventajas competitivas- como un PDD de alcance amplio.

(c) Mireille Quirina, Vicepresidenta de Asuntos Empresariales de Du Pont de Nemours International S.A., Suiza

La Sra. Quirina se presentó explicando que tenía a su cargo los asuntos empresariales de Du Pont en Europa, el Oriente Medio y África. En su carácter de abogada había asumido en la empresa diversas funciones a lo largo de su carrera y ahora estaba al frente de un

equipo que se ocupaba de los múltiples frentes que una empresa mundial y diversificada como Du Pont debe atender cada día. Uno de ellos es, desde luego, el comercio, y la Sra. Quirina agradeció a los asistentes la oportunidad de compartir con ellos algunas reflexiones sobre el tema.

Dijo que confiaba en que la mayoría de los presentes estaría familiarizado con Du Pont, pero en aras de la claridad comenzó con algunas palabras acerca de la empresa, relacionadas con el tema del panel.

Du Pont se describe a sí misma como “una empresa científica del siglo XXI”. Sus estrategias, su tecnología y sus productos se orientan cada vez más a grandes problemas mundiales, lo que llaman “megatendencias”: acrecentar la producción de alimentos para asegurar que una población cada vez más numerosa tenga acceso a niveles adecuados de nutrición, reducir la actual dependencia de nuestra economía mundial respecto de los combustibles fósiles, defender a la población y el planeta y, por último, crecer en los mercados emergentes.

Du Pont es una empresa diversificada; sus productos y materiales de alta tecnología se utilizan por clientes de prácticamente todos los sectores industriales y en todas las partes del mundo.

Du Pont, tal como existe en 2009, es fruto de más de 207 años de historia empresarial que comenzaron en 1802, cuando la familia Du Pont dejó Francia para instalarse en los Estados Unidos.

Desde sus primeras ventas internacionales al Reino de España hechas en 1805, Du Pont ha seguido dedicándose al comercio mundial y tiene actualmente ingresos por valor de 30.000 millones de dólares y exporta miles de productos a diferentes mercados del mundo. Esto explica, dijo la Sra. Quirina, su interés fundamental en un comercio mundial libre y equitativo. Este interés es análogo al de muchas otras empresas mundiales que tienen su sede en los Estados Unidos, por lo que la oradora confiaba en presentar a través de la mirada de Du Pont la perspectiva de la industria estadounidense.

La empresa de la Sra. Quirina ha apoyado durante mucho tiempo la conclusión ambiciosa y con éxito del Programa de Doha para el Desarrollo. Desde el punto de vista histórico hay algo de cierto en la afirmación de que las empresas, movidas por sus propios intereses de corto plazo, han sido responsables de la creación de

muchas de las subvenciones, los aranceles y las políticas que caracterizan el régimen de comercio actual. Sin embargo, son cada vez más las empresas, y Du Pont figura entre ellas, que adoptan la posición de que una política que condena a la pobreza a miles de millones de seres humanos no habrá de crear un mercado mundial que pueda ser de gran utilidad para nadie, ni siquiera a mediano plazo.

Du Pont considera, por lo tanto, y sigue convencida de ello, que el éxito en el resultado de Doha es un medio excelente para mejorar el régimen de comercio actual.

Sin embargo, advierte algunos obstáculos en la aplicación de los principios discutidos en la Ronda, el principal de los cuales, a su juicio, es el engorroso procedimiento necesario para alcanzar el consenso. La oradora lo ilustró destacando el ejemplo de las negociaciones sobre la agricultura.

Como todos sabemos, un acuerdo sobre la agricultura es esencial para el éxito de Doha. Las negociaciones sobre la agricultura apenas se refieren hoy a un 8 por ciento, aproximadamente, de los intercambios mundiales, pero están reteniendo al 92 por ciento restante. Si esta situación no puede resolverse, la Ronda necesitará un nuevo enfoque.

La agricultura ocupa un lugar muy privilegiado en nuestra cultura europea, y sabemos sin duda que los Estados Unidos han hecho propuestas y concesiones unilaterales de importancia respecto de la agricultura. También sabemos que muchas naciones en desarrollo, grandes y pequeñas, no ven lógica alguna en hacer concesiones comerciales simplemente para que Europa y los Estados Unidos se coloquen en una posición en la que consideran que siempre deberían haber estado.

Para la búsqueda de una salida de este escollo, la Sra. Quirina citó el texto sobre la agricultura que se encuentra en la Declaración de Doha formulada inicialmente, en noviembre de 2001:

“... nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio.”

A juicio de Du Pont, la clave de cualquier avance real hacia la solución está en el acceso a los mercados. Los agricultores tienen que poder vender sus productos en



todo el mundo. Tenemos que encontrar medios que permitan reducir y eliminar obstáculos al acceso, que sean sustanciales y sostenibles. Según la oradora, si se logra tal cosa, el viento en contra en los otros dos "pilares" de la agricultura -la ayuda interna y las subvenciones a la exportación- amainará hasta un nivel aceptable.

La Sra. Quirina concluyó su ejemplo diciendo que Du Pont apoya un resultado ambicioso de Doha porque considera que el sistema multilateral de comercio más equitativo que fomenta es el modo más eficaz de lograr intercambios más libres y justos, lo que representa el mejor modo de dar sostenibilidad al crecimiento de las empresas y los mercados. Constituye además, y sobre todo, un paso pequeño pero fundamental para que puedan emerger de la pobreza mundial, de modo sostenible y permanente, miles de millones de nuestros congéneres.

Pero, como lo muestra este ejemplo de la agricultura, el proceso por el que tiene que alcanzarse el indispensable consenso es demasiado laborioso. En realidad, el Director General Lamy lo describió una vez, en la Conferencia Ministerial de Cancún, como "positivamente medieval".

Ese consenso es un problema cuando casi todos los países, grandes y pequeños, parecen abogar por un comercio equitativo, si no libre, pero al mismo tiempo vemos aumentar las medidas restrictivas. El *Financial Times*, en un artículo publicado la semana anterior sobre el papel del comercio en el G-20, citó las siguientes palabras de un vocero de *Global Trade Alert*: "Los miembros del G-20, desde el compromiso que asumieron en noviembre pasado, reiterado en abril, de no crear obstáculos al comercio como respuesta a la crisis económica, han puesto en aplicación más de 120 medidas 'flagrantemente discriminatorias': por término medio, una cada tres días."

Du Pont considera que la OMC es la institución que está en mejores condiciones de lograr un comercio mundial más libre y equitativo. Le siguen los acuerdos de libre comercio, pero es la OMC la que puede dar una ayuda inmensa dirigiendo al mundo -desarrollado y en desarrollo- en una marcha ordenada hacia las nuevas realidades comerciales. Concretamente, su sistema de solución de diferencias es una clave del éxito futuro, ya que es el único sistema comercial mundial que ha demostrado una viabilidad realista y ofrece un procedimiento de adopción de decisiones más eficaz que el que hoy tenemos.

La ronda de discusiones de Doha debe llevarse a su fin, pero de forma ambiciosa. Doha debe ser una solución y no un obstáculo para la OMC, y la posición de Du Pont es de apoyo a ese resultado, aunque el respaldo político aparente tiene que traducirse en actos tangibles.

(d) James Bacchus, Miembro de la Comisión de la CCI sobre Comercio y Política de Inversiones y Presidente del Global Trade & Investment Practice Group en Greenberg Traurig, LLC., Estados Unidos

¿Por qué se están manifestando las empresas en favor de que se complete el PDD?

El PDD era una buena cosa en sí mismo, puesto que se esperaba que podría hacer una contribución importante al PIB mundial y daría a la economía del mundo una inyección cuando más la necesitaba.

“El PDD era una buena cosa en sí mismo, puesto que se esperaba que podría hacer una contribución importante al PIB mundial”

El sistema de solución de diferencias de la OMC ha contribuido a limitar el proteccionismo. Sin embargo, han ido surgiendo nuevas formas de proteccionismo que no violan la letra de las normas de la OMC. El éxito del PDD podría ayudar a contrarrestar esa tendencia evitando retrocesos y logrando avances.

El PDD podría generar beneficios importantes, a pesar de que muchos problemas fundamentales para las empresas no formaban parte del Programa de Doha. Completar el PDD permitiría a la OMC pasar a ocuparse de esos otros temas.

También mostraría que los Miembros de la OMC eran capaces de resolver problemas negociando y no litigando. Por lo tanto, el mejor modo de fortalecer la solución de diferencias en la OMC consiste en fortalecer el resto de la OMC. Sin una conclusión exitosa del PDD, el sistema podría verse dañado por un cúmulo de nuevos asuntos.

El Sr. Bacchus dijo que era urgente "proclamar el triunfo sobre el PDD y retirarse". En el G-20 se proclaman declaraciones bienintencionadas pero no se adoptan medidas. Mientras tanto, el proteccionismo prolifera.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Algunas de las principales cuestiones planteadas en las preguntas y comentarios que siguieron a las exposiciones fueron las siguientes:

- Lo que hace falta para concluir la Ronda de Doha es voluntad política y no declaraciones políticas.
- Se manifestó preocupación por la perspectiva de que las medidas de distorsión del comercio incluidas en los paquetes de estímulo adoptados frente a la crisis económica acentúen las presiones sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC.
- Se consideró que el PDD era la única forma de lograr un acuerdo mundial sobre el comercio agrícola que satisficiera la necesidad de los países en desarrollo de un acceso mayor a los mercados y diera una solución mundial a los problemas creados por las subvenciones agrícolas que causan distorsión del comercio. Del mismo modo se estimó que solamente un acuerdo mundial en Copenhague sobre el cambio climático podría evitar que se dictaran leyes nacionales sobre el cambio climático con efectos de distorsión del comercio.

- El PDD no se refiere únicamente al acceso a los mercados y la agricultura, y no deben olvidarse esos otros elementos de la Ronda.

- Las nuevas medidas proteccionistas generadas por la crisis económica mundial dan un pésimo ejemplo y requieren el fortalecimiento de la capacidad de la OMC para contener el proteccionismo.

- Un factor clave para determinar la capacidad del PDD en cuanto a crear nuevas oportunidades comerciales consistiría en el resultado sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) y que ello dé lugar a reducciones de los aranceles aplicados, así como la medida en que las flexibilidades limiten tales beneficios.

3. Conclusiones y camino a seguir

La Sra. Coté, Representante Permanente de la CCI en Ginebra, que actuó como moderadora del panel, dijo que se había manifestado un amplio apoyo a la conclusión con éxito del PDD, aunque sólo fuera para que la OMC pudiese ocuparse de otras cuestiones que preocupan a las empresas.



Q. ¿Bastan las normas de la OMC como defensa ante el proteccionismo?

Martes 29 de septiembre de 2009 - 16.30-18.30 h

Moderadora

Sra. Claudia Orozco - Consejera de Práctica de Comercio Internacional de la Unión Europea, DLA Piper UK LLP, Bélgica

Oradores

Profesor Bernard Hoekman - Director de Comercio del Banco Mundial

Sr. Marc Poulain - Experto en Contratación Pública de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea

Sr. Saugato Datta - Corresponsal de Economía de The Economist

Organizada por

DLA Piper UK LLP.

Informe redactado por

DLA Piper UK LLP.



Resumen

En la sesión se discutió la forma en que la crisis económica que se aceleró durante todo el segundo semestre de 2008 tuvo inevitablemente por resultado un dilema: seguir aplicando políticas y medidas de corto plazo para proteger la producción y el empleo nacionales frente a los competidores externos o permanecer abiertos a la competencia internacional a fin de estimular el crecimiento económico general. Salir de este dilema es muy difícil para las autoridades y para el sistema multilateral de comercio. La OMC (en la medida en que reúne a gobernantes

y a entidades de reglamentación, y comprende un cuerpo de jurisprudencia que limita las posibilidades de adoptar medidas restrictivas del comercio) ha contribuido positivamente a frenar la erosión de la economía mundial. No obstante, para abordar la gobernanza mundial y la respuesta a la actual crisis económica es necesario analizar los límites de la OMC.

Teniendo presentes estas consideraciones, los panelistas expusieron sus análisis de la medida en que la OMC ha ayudado a contener el proteccionismo.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Bernard Hoekman, Director de Comercio del Banco Mundial

La OMC como baluarte contra el proteccionismo: Una perspectiva sobre la adhesión

El Profesor Hoekman analizó el valor de la condición de Miembro de la OMC y su importancia para los países que gestionan su adhesión. Hay actualmente 29 países que negocian su adhesión, y abarcan desde pequeños países como Etiopía o Bhután hasta países de gran economía como Rusia y el Iraq. En la situación económica actual, los países en proceso de adhesión se preguntan si la condición de Miembro de la OMC justifica las complejas y costosas negociaciones que supone; y si el compromiso respecto de la apertura de los mercados es la medida conveniente para minimizar los efectos de la crisis en su economía. Al abordar estas cuestiones, el Profesor Hoekman analizó si la condición de Miembro podría, y debería, ser menos onerosa para algunas categorías de países que la gestionan.

“En la situación económica actual, los países en proceso de adhesión se preguntan si la condición de Miembro de la OMC justifica las complejas y costosas negociaciones que supone”

El Profesor Hoekman consideró el papel de la OMC en relación con sus normas de no discriminación, en particular los principios de la nación más favorecida (NMF) y trato nacional; la certidumbre de la política sobre acceso a los mercados, que se logra mediante consolidaciones arancelarias, topes de las subvenciones, disciplinas en materia de subvenciones a la exportación y compromisos específicos sobre los servicios; salvaguardias, como mecanismos de protección contingentes de naturaleza temporal, transparente y sujetos a normas/criterios; la transparencia, en particular las prescripciones sobre notificación y los mecanismos de vigilancia y supervisión; y los mecanismos de solución de diferencias.

El Profesor Hoekman analizó seguidamente las salvedades: las brechas y boquetes del sistema. En primer lugar, puede haber márgenes amplios entre los aranceles y su nivel consolidado. En segundo lugar, el principio del trato nacional no se aplica a las

subvenciones ni a la contratación pública, y rige de modo muy irregular para los servicios. En tercer lugar, las medidas en materia de inversiones, como los incentivos, están muy libres de restricciones. En cuarto lugar, no hay disciplinas respecto de la política de competencia. Por último, la credibilidad y la eficacia de las normas de la OMC quedan determinadas por la probabilidad de su imposición coercitiva.

El Profesor Hoekman presentó un gráfico que indicaba las medidas de restricción y de liberalización del comercio, por países, en el período comprendido entre septiembre de 2008 y junio de 2009. Evaluó las reacciones normativas registradas hasta la fecha explicando que, aunque ha habido una actividad intensa, no se ha producido una intensificación importante de las medidas proteccionistas. El orador analizó la forma en que algunos países han liberalizado el comercio o adoptado medidas para su facilitación. Dijo también que gran parte de la intensificación de las medidas antidumping y salvaguardias se registra en productos “tradicionales”, y es preciso esperar para comprobar si se añaden productos “nuevos”, ya que el sistema funciona con retrasos. Por ejemplo, transcurre cierto tiempo desde que se produce una disminución de precios o desocupación hasta que pasa a constituir dumping y daño. El Profesor Hoekman analizó también el amplio apoyo fiscal y financiero a sectores fundamentales, como el financiero y el de los automóviles, sobre todo por la OCDE. Según el orador, hay margen para la discriminación y para las presiones políticas tendientes a conservar los recursos dentro de cada país, en particular a través de la contratación pública.

El Profesor Hoekman examinó los efectos en la política y afirmó que, cuando no hay disciplinas multilaterales o son débiles, las medidas proteccionistas son más intensas según algunos indicios, como ocurre con la política respecto de los trabajadores extranjeros, la IED y la contratación pública; las subvenciones para sectores determinados, incluyendo las medidas de rescate del sector financiero; y la reimplantación de subvenciones a la exportación por las CE y los Estados Unidos respecto de los productos lácteos. Explicó también que la política de la UE en materia de competencia y las disciplinas sobre la ayuda estatal han adquirido mayor importancia, y la forma en que ello podría perjudicar a la OMC.

Pasando a las consecuencias para los no Miembros, el Profesor Hoekman adujo que puede haber mucho aprovechamiento sin contrapartida en cuanto, en la medida en que el sistema de la OMC “funciona”, también salen beneficiados los que no son sus Miembros. Sin





embargo, puede haber discriminación y nada la impide a los no Miembros. Éstos, sobre todo, no se benefician de las disciplinas respecto de su propia política en las épocas de crisis, como lo pone de manifiesto la circunstancia de que algunos países no Miembros han figurado entre los que recurrieron más intensamente a medidas comerciales restrictivas en los últimos 12 meses.

El Profesor Hoekman se refirió también a los incentivos de la adhesión y a si la crisis alteró o no los cálculos. Expuso y explicó tres hechos: 1) el proceso es dilatado en el tiempo; 2) los aspirantes a la adhesión quedan sujetos a normas más rigurosas que los Miembros actuales; y 3) la observancia de las normas de la OMC es irregular.

El Profesor Hoekman concluyó su exposición analizando las consecuencias de las respuestas a la crisis. Afirmó que el dilatado procedimiento de adhesión crea un costo de oportunidad para ambas partes. Globalmente, sin embargo, los no Miembros pueden aprovechar el "acervo" [es decir, sus derechos y beneficios ya existentes]. El orador expuso seguidamente dos propuestas de temas de investigación: si los compromisos "se arraigan", es decir, si se afirman y adquieren solidez; y qué grado de importancia tiene la fiscalización y el "procedimiento de los comités" como base de la cooperación. Presentó también un cuadro que exponía los compromisos en el marco del AGCS y la dinámica de la reforma en los pequeños Estados del Asia Central.

(b) Marc Poulain, Experto en Contratación Pública de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea

El análisis del Sr. Poulain se refirió al valor de la condición de Miembro a través de una evaluación del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP).

El Sr. Poulain examinó si el alcance del ACP da lugar a no discriminación y a una protección significativa de la apertura de los mercados. Analizó a continuación si los miembros del ACP están o no en una situación sustancialmente mejor que los demás.

Como base del análisis, el Sr. Poulain expuso los siguientes ejemplos: las disposiciones para la promoción de la compra de productos estadounidenses ("*Buy American*") de la Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos de 2009; y la política de promoción de la compra de productos nacionales anunciada recientemente por China.

(c) Saugato Datta, Corresponsal de Economía de The Economist

El Sr. Datta reseñó las medidas adoptadas por varios Miembros a fin de ilustrar en qué medida la aplicación de normas compatibles con el régimen de la OMC y la terminación de la Ronda de Doha dan una respuesta suficiente a la recesión económica. Ese examen llevó a la determinación de esferas que requieren negociaciones ambiciosas para contar con un sistema multilateral de comercio que dé respuesta a las situaciones de crisis.

El Sr. Datta inició su exposición refiriéndose al alcance del problema: la merma espectacular de los intercambios durante la crisis económica mundial. Citó a Barry Eichengreen, de la Universidad de California en Berkeley, que demostró que la disminución de los volúmenes comerciales corresponde a la que se produjo durante la Gran Depresión. Según el Sr. Datta, esta crisis no se inició *con* el comercio (aunque algunos han alegado que el hecho de no haberse abordado los desequilibrios mundiales surgidos en parte del comercio contribuyó efectivamente a preparar las condiciones para la crisis), pero ha sido indudablemente una crisis *del* comercio.

El Sr. Datta dijo seguidamente que, a despecho de todas las inquietudes acerca de una reacción proteccionista análoga a la que siguió a la aprobación de la Ley Smoot-Hawley, la crisis actual se ha destacado por la falta de tal retraimiento general en el proteccionismo. No obstante, ha habido un cúmulo de medidas proteccionistas y, según el orador, esas medidas nos dicen mucho acerca del papel de la OMC como defensa contra el proteccionismo.

El orador analizó a continuación las enseñanzas que cabe extraer de lo ocurrido y de lo que no ocurrió. Han sido muchos los casos de países que han elevado sus aranceles, incluso después de haber prometido, en foros como el G-20, no actuar de forma que obstaculizara el libre comercio. Sin embargo, el Sr. Datta explicó que la mayor parte de lo hecho es lícito en el régimen de la OMC, en cuanto los países han aprovechado el desnivel entre sus aranceles efectivamente aplicados y las consolidaciones en vigor para incrementar los aranceles *en grado limitado*. Según el Sr. Datta, esto ilustra al mismo tiempo las limitaciones de las disposiciones vigentes en la OMC y también sus beneficios, así como la motivación básica para dar cima a las negociaciones de Doha. Las limitaciones resultan de la existencia de un margen tan amplio entre los aranceles aplicados y las consolidaciones, mientras que los beneficios

proviene de que existe efectivamente un límite máximo que los países no pueden superar. También pone de manifiesto la ventaja de completar Doha desde el punto de vista de la reducción o eliminación de ese margen. A juicio del Sr. Datta, lo que algunos menospreciaban como un “mero seguro” contra hipótesis improbables ha resultado ser un seguro de gran utilidad contra algo que efectivamente era muy posible.

El Sr. Datta analizó también la forma en que la crisis ha reafirmado la importancia del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Los países acuden a él por lo general cuando se sienten agraviados, en lugar de recurrir a medidas multilaterales. Así se ha comprobado en cierta medida en el caso de la diferencia entre los Estados Unidos y China sobre los neumáticos. Según el orador, la existencia del mecanismo significa que los países disponen de un recurso legal para reducir las presiones y apaciguar los intereses nacionales sin desencadenar el proteccionismo.

El análisis pasó seguidamente al examen de algunas salvedades. El Sr. Datta dijo que la inexistencia de una guerra arancelaria abierta no supone, como podría parecer a primera vista, una directa reafirmación de la importancia y el éxito de la OMC. En primer lugar, la existencia de tanto margen entre los aranceles aplicados y las consolidaciones sugiere que la crisis no ha puesto a prueba realmente el sistema multilateral en sus aspectos más obvios. Según el orador, si ese margen no existiera, o fuese mínimo, y los países respetaran sus consolidaciones, el éxito sería mucho más convincente; pero en la situación actual cabe aducir que la flexibilidad ofrecida por los límites en vigor excede del margen de maniobra que necesitan los países. En segundo lugar, el Sr. Datta señaló el hecho, acaso más importante, de que se ha producido un cambio en los aspectos económicos de la protección debido al crecimiento de las cadenas de abastecimiento mundiales. De este modo resulta más difícil aprovechar los aranceles para su propósito tradicional, que consiste en desplazar la demanda alejándola de los productos importados y orientándola hacia la producción nacional. Según el Sr. Datta, esto puede representar otro motivo importante que explica que no hayamos tenido guerras de aranceles. Citó como ejemplo la respuesta cuidadosamente calibrada de México ante la decisión de los Estados Unidos de modificar el programa que permitía a los camioneros mexicanos actuar en los Estados Unidos, motivada muy claramente por la necesidad de aplicar una retorsión que no lesionara a las empresas mexicanas, objetivo que con la globalización de la cadena de suministro se ha vuelto más complejo.

Sin embargo, el Sr. Datta expuso su opinión de que la cadena de suministro también puede ser un motivo por el que *se ha producido* una tendencia a subvencionar los sectores nacionales en dificultades. De este modo, la crisis ha puesto de manifiesto muy nítidamente la importancia de colmar las brechas en el ámbito de aplicación del sistema multilateral (y de los conocimientos a su respecto). En este sentido, el Sr. Datta dijo que el régimen de contratación pública constituye una laguna evidente. Hizo referencia a algunas investigaciones del Banco Mundial en que se comprobó que las restricciones aplicadas a la IED se han acentuado en gran medida durante la crisis. Según el Sr. Datta, todo esto sugiere que el criterio tradicional del sistema multilateral de comercio basado en normas puede necesitar algún grado de reorientación o ampliación.

“La conclusión del programa de Doha es algo más que una mera indicación de que subsiste la creencia en un comercio más libre: permitirá consolidar los progresos alcanzados hasta ahora al mismo tiempo que preparar las condiciones para una mayor ambición en el futuro”

El Sr. Datta examinó a continuación otro motivo de decisiva importancia para completar la Ronda de Doha: hacer posible que la próxima ronda se amplíe incluyendo temas que actualmente no forman parte de las negociaciones o no ocupan en ellas un lugar central. Aunque se ha alegado que la Ronda de Doha debería abandonarse porque su programa no está a tono con las necesidades de la época, o que no es “suficientemente ambicioso”, el orador alegó que no es así, pues la conclusión del programa de Doha es algo más que una mera indicación de que subsiste la creencia en un comercio más libre: permitirá consolidar los progresos alcanzados hasta ahora al mismo tiempo que preparar las condiciones para una mayor ambición en el futuro.

El Sr. Datta concluyó en tono más positivo afirmando que es muy probable que las mismas fuerzas que han provocado la retracción del comercio de forma tan acelerada en la recesión contribuyan a su rápido incremento una vez que la recuperación se afirme. Cabe esperar que esto dé algún impulso a Doha al reafirmar el carácter fundamental del comercio como medio de



difundir el crecimiento económico y vincular entre sí las diversas partes de la economía mundial.

2. Conclusiones y camino a seguir

La sesión dio ocasión para pasar revista a las oportunidades que puede ofrecer la OMC como resguardo contra el proteccionismo.

La actual crisis económica mundial plantea un desafío de evidente importancia a los gobernantes y al sistema multilateral de comercio. No cabe duda de que la OMC

ha contribuido positivamente a prevenir una mayor erosión en la economía mundial. Lo ha hecho mediante sus principios, normas y mecanismos, que ayudan a contener el proteccionismo. Sin embargo, se ha vuelto necesario determinar los límites de la OMC.

Las enseñanzas extraídas de las medidas proteccionistas y las respuestas normativas en la crisis económica actual apuntan a la conclusión de que hacen falta negociaciones para fortalecer el sistema multilateral de comercio. Ello le permitirá responder mejor ante las situaciones de crisis.

R. ¿Puede el proteccionismo proteger el comercio? Perspectiva de los legisladores

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 9.00-11.00 h

Moderador

Sr. Ram Etwareea - Periodista de *Le Temps*

Oradores

Sr. Vital Moreira - Presidente de la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo

Sr. Jacques Bourgeois - Miembro del Consejo Nacional de Suiza y Director de la Unión Suiza de Campesinos

Sr. Shakeel Mohamed - Parlamentario de Mauricio

Sr. James Bacchus - ex Presidente del Órgano de Apelación de la OMC y ex Congresista de los Estados Unidos

Organizada por

Unión Interparlamentaria y Parlamento Europeo

Informe redactado por

Unión Interparlamentaria y Parlamento Europeo



Resumen

A medida que el mundo se sumerge en la crisis económica y en el colapso del comercio internacional, los parlamentos deben hacer frente a las presiones de diversos sectores de la economía y de la población que exigen protección frente a las dificultades económicas y la recesión social. ¿Qué margen de maniobra tienen las autoridades para ayudar a los productores nacionales sin conjurar el efecto de un proteccionismo en toda regla? ¿Cuál es la responsabilidad de los parlamentos ante las medidas de restricción del comercio adoptadas por otros países que parecen limitarse a descargar sus problemas sobre sus vecinos? ¿Cómo garantizar flujos ininterrumpidos de ayuda para el comercio con destino a los países

en desarrollo, y en particular a las naciones menos adelantadas, que no son en absoluto responsables de la actual crisis económica pero que dependen considerablemente de las exportaciones como factor de crecimiento? ¿Cuál es el papel de la OMC en el establecimiento de un mecanismo de supervisión del comercio y de las medidas relacionadas con el comercio adoptadas en el contexto de la crisis, y cómo pueden los legisladores utilizar eficazmente este mecanismo?

El panel examinó el papel de los parlamentarios en cuando a ejercer -como parte del sistema de controles y contrapesos- la indispensable vigilancia de la política gubernamental en materia de comercio internacional.





1. Intervenciones de los panelistas

El moderador destacó en sus observaciones introductorias que el mundo estaba tratando de reponerse de la profunda conmoción causada por la crisis económica y financiera, y el comercio figuraba en una posición destacada en los programas de recuperación. Como se indicaba en un informe reciente de la OMC, varios países ya habían introducido medidas proteccionistas como respuesta ante la crisis. Estos hechos deben examinarse en el contexto del estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha.

(a) James Bacchus, ex Presidente del Órgano de Apelación de la OMC y ex Congresista de los Estados Unidos

El Sr. Bacchus, ex Congresista de los Estados Unidos, comenzó declarándose un demócrata y firme partidario del libre comercio. A su juicio, lo mejor que los países pueden hacer es adherirse al sistema mundial de comercio. El proteccionismo siempre corresponde a oportunidades perdidas y al aprovechamiento ineficiente del capital.

Gracias al sistema de normas de la OMC, con su mecanismo de solución de diferencias vinculante, el comercio mundial funciona ahora mejor que antes. Los países que no respetan las normas comerciales pueden sufrir sanciones económicas, y a menudo las sufren.

Se desarrolla actualmente un debate tácito dentro de la OMC sobre el grado de proteccionismo al que es posible llegar sin infringir abiertamente las normas. Esto se conoce con el nombre de proteccionismo lícito: medidas que no trascienden de los límites del régimen jurídico de la OMC a pesar de que, en esencia, son proteccionistas. El proteccionismo lícito supone un peligro para todo el sistema y puede convertirse en un obstáculo más al progreso de las negociaciones de la Ronda de Doha.

El Sr. Bacchus expresó su preocupación porque los indicios de proteccionismo que surgían de su propio país, los Estados Unidos, pudieran tener repercusiones negativas de importancia en otros países, que podrían invocarlo para justificar su propia política de “puertas cerradas”.

Las diferencias que se dirimen dentro de los límites del sistema de la OMC, por definición, no son “guerras comerciales”. Es por esta razón que adquiere tal importancia el encauzamiento de los litigios comerciales a través del sistema de solución de diferencias de la OMC en lugar de dejar que se agudicen y se descontrolen.

A juicio del orador, la reunión del G-20 celebrada en Pittsburgh hacía honor a sus promesas y los dirigentes del G-20 estaban empeñados en llevar la Ronda de Doha a una conclusión exitosa.

(b) Jacques Bourgeois, Miembro del Consejo Nacional de Suiza y Director de la Unión Suiza de Campesinos

El Sr. Bourgeois inició su exposición explicando sus motivos para defender siempre la agricultura. A su juicio, la agricultura no podía compararse con los servicios ni con ningún otro sector en cuanto se refería a los medios de vida de las comunidades. Señaló que su país, Suiza, había aceptado el concepto de multifuncionalidad de la agricultura mediante un referéndum. Ese concepto está consagrado ahora en su Constitución.

En virtud del Acuerdo de Marrakech, cada país tiene el derecho de otorgar ayuda y protección a su agricultura. A pesar de que ese derecho no estaba controvertido, Suiza experimentaba una disminución de sus exportaciones agrícolas día tras día. En consecuencia, el Gobierno debía decidir la clase de reglamentación que habría de establecer. Cada país tiene sus propias peculiaridades y necesidades. Una granja suiza de 20 hectáreas es claramente distinta de un establecimiento agrícola típico de los Estados Unidos.

La agricultura debe desempeñar una función especial y esencial en el mantenimiento de la sostenibilidad de las comunidades. También cumple una función social: no puede existir un país sin agricultura. A pesar de ello, Suiza importa más productos agrícolas por habitante que la mayor parte de sus vecinos.

(c) Shakeel Mohamed, Parlamentario de Mauricio

Mauricio, patria del Sr. Mohamed, optó conscientemente en favor de una observancia rigurosa de las normas comerciales. No se apartó de esa determinación, ni siquiera en momentos de crisis financiera que afectaron a los países en desarrollo más gravemente que a los desarrollados.

“Nosotros, los parlamentarios, tenemos este asunto que se llama política”, dijo el Sr. Mohamed. Los políticos tienen la natural tentación de aplicar medidas proteccionistas, sobre todo en períodos electorales. Sin embargo, esa era una senda falsa y peligrosa.

Cada vez que se reúne el G-20, todo el mundo contiene el aliento colectivamente porque las decisiones del Grupo repercuten en la vida de todos. Para que el libre

comercio prospere, tiene que funcionar un sistema financiero mundial eficaz. El G-20 ha comenzado a tratar ese asunto, pero no se tienen en cuenta en grado suficiente las preocupaciones de los países en desarrollo.

Las principales víctimas de la crisis son los ciudadanos de los países en desarrollo, como Mauricio. Sin embargo, no están representados en la mayoría de esas reuniones y su papel ha quedado reducido al de beneficiarios de ayuda. Hace falta una mayor inclusión. El sistema actual hace pensar en el médico que prescribe un tratamiento sin haber visto siquiera al paciente.

El G-20 ha prometido que no habría proteccionismo. Sin embargo, la realidad de la situación contradice esos compromisos, ya que estos mismos países del G-20 ya se han embarcado en la vía del proteccionismo. Si todos siguen esa senda, la Ronda de Doha, con su promesa de libre comercio, se convertirá en letra muerta.

(d) Vital Moreira, Presidente de la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo

La crisis económica no fue causada por el comercio, pero el comercio puede contribuir a su solución. Es preciso que los políticos adviertan que el comercio mundial seguirá creciendo por más que las tendencias proteccionistas adopten un aspecto político en los tiempos de crisis.

“La crisis económica no fue causada por el comercio, pero el comercio puede contribuir a su solución”

El comercio internacional tiene mayor capacidad de resistencia ahora que hace algunos años. Las normas multilaterales de comercio convenidas por la OMC han mejorado todo el sistema. El compromiso del G-20 de evitar el proteccionismo, asumido en la Cumbre de Washington D.C., es de suma importancia. Lo mismo ocurre con el compromiso de dar cima con éxito a la Ronda de Doha.

El Sr. Moreira expresó su confianza en que se harían realidad las posibilidades que ofrece el comercio de atenuar los efectos de la crisis económica. A juicio del Parlamento Europeo, los legisladores deben comenzar a interrogar a sus gobiernos sobre todos los casos de medidas proteccionistas. La necesidad de un control parlamentario riguroso de la acción gubernamental es esencial.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

La discusión continuó con varias intervenciones de parlamentarios y otros participantes en el Foro presentes en la sala.

Un parlamentario del Camerún dijo que, desde el punto de vista de los países en desarrollo, el título de la sesión era engañoso: los países en desarrollo, por sí solos, no pueden introducir medidas proteccionistas y dependen fundamentalmente de las decisiones de los países desarrollados. Otros parlamentarios se hicieron eco de esta opinión, planteando quiénes son verdaderamente responsables del estancamiento de la Ronda de Doha.

Una parte de la respuesta a esa pregunta provino de un panelista que sugirió que los países en desarrollo también debían hacer concesiones para que las negociaciones pudieran tener éxito.

También se trató en la discusión el tema de los obstáculos al comercio. Algunos delegados adujeron que, por su falta de competitividad, los países en desarrollo se veían simplemente obligados a proteger su economía. Evocaron también la necesidad de mayor transparencia en los procedimientos de la OMC.

A pesar de manifiestas diferencias de criterio acerca del grado de libre comercio que el mundo podía permitirse realmente, hubo un consenso claro en que la Ronda de Doha debería continuar. Las opiniones se dividieron entre los partidarios del libre comercio y quienes -frente a la crisis financiera- abogaron por la necesidad de reglamentaciones más rigurosas. Se destacó a ese respecto que la crisis financiera actual debía mirarse en su contexto más general, junto con las consecuencias de las crisis alimentaria y energética y el problema del cambio climático. Todos esos problemas estaban vinculados entre sí y todos ellos afectaban al comercio.

3. Conclusiones y camino a seguir

La crisis actual ha tenido efectos desfavorables tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, pero estos últimos se han visto afectados en mayor medida. Resulta poco sorprendente que el proteccionismo haya reaparecido en la agenda de los países. Ello plantea una amenaza para el comercio internacional y puede complicar aún más las negociaciones de la Ronda de Doha. El peligro es real. Los parlamentarios, a pesar de su “instinto natural” en materia política, deben resistir las presiones proteccionistas.



S. La OMC como componente crucial de la estructura de la gobernanza mundial: Lecciones pasadas y retos futuros

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 9.00-11.00 h

Moderadora

Sra. Heidi Ulrich - Analista comercial independiente

Oradores

Sra. Anna Lanoszka - Profesora de Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad de Windsor

Sr. Pierre Sauvé - Director Adjunto del Instituto de Comercio Mundial (WTI)

Sr. J.P. Singh - Profesor de la Universidad de Georgetown, Washington D.C.

Organizada por

Universidad de Windsor

Informe redactado por

Universidad de Windsor



Resumen

La premisa fundamental de esta sesión era el reconocimiento de que la OMC desempeña un papel decisivo en la estructura económica mundial. Los panelistas se centraron en identificar y examinar los desafíos que repercuten actualmente en el sistema mundial de comercio y, por extensión, en la gobernanza económica mundial, con el fin de proponer soluciones a esos desafíos.

Por lo que respecta a las cuestiones sustantivas que se examinaron, la sesión analizó el papel de los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio, el concepto de multilateralismo de reciprocidad, el principio del todo único y el proceso de negociación de la OMC. Con respecto al plurilateralismo de reciprocidad se planteó el problema concreto de si es preciso limitar, y de

qué forma, el fenómeno de los beneficiarios sin contrapartida y si es o no importante, al tratar esta cuestión, distinguir entre las negociaciones sobre el acceso a los mercados y las relativas a las normas. Se evaluó el principio del todo único y se presentaron opciones para introducir cierta flexibilidad en el proceso de negociación de la OMC. Se examinó con cierto detalle la forma en que las negociaciones de la OMC han respondido a las críticas sobre la estructura de gobernanza mundial, en particular mediante diversas formas de responsabilidad democrática, participación inclusiva, persuasión y solución de problemas. La posición de los países en desarrollo y menos adelantados en el sistema mundial de comercio durante la actual crisis financiera, y el surgimiento de nuevas economías poderosas, fueron objeto de análisis en el contexto de cada una de esas cuestiones sustantivas.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Anna Lanoszka, Profesora de Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad de Windsor

La Organización Mundial del Comercio: Una dinámica cambiante en la economía política mundial

Puntos de partida

1. La OMC como respuesta ante los cambios de las pautas geopolíticas y las nuevas tendencias económicas mundiales: la globalización y la euforia de las nuevas tecnologías en el decenio de 1990.
2. La OMC como proyecto inconcluso -"una escapada al futuro": la tradición y los principios del GATT en el mundo de nuevos acuerdos y mayor cantidad de Miembros.
3. Entrada en escena de los países en desarrollo: su desempeño de un papel decisivo y el aprovechamiento de su igualdad jurídica conforme a las normas de la OMC.

Argumentación

No tenemos que proponer cambios radicales en el esfuerzo por reformar la OMC.

Las enseñanzas del GATT nos dicen que los países negocian acuerdos cuando hay una necesidad funcional de tales acuerdos, y sólo entonces, y cuando las condiciones son convenientes. Las condiciones convenientes pueden alcanzarse sencillamente dando mayor flexibilidad a los Miembros de la OMC respecto de la clase de acuerdos futuros en que desean participar, o en que no desean hacerlo. En síntesis, tenemos que examinar la posibilidad de atenuar el principio del todo único y permitir que los países interesados negocien acuerdos sectoriales en el marco de la OMC.

Principales argumentos

La función de la OMC como ámbito de negociación no está funcionando por las siguientes razones:

1. La tradición del GATT sobre la adopción de decisiones por consenso se convirtió en una norma en la OMC - ¿Cómo llegar a un consenso entre 153 Miembros jurídicamente iguales?

2. El principio del todo único se convirtió en una norma *de facto* en la OMC - ¿Cómo negociar un nuevo acuerdo cuando todas las cuestiones están vinculadas y se cuenta con que no se sellará ningún trato mientras no estén resueltos todos los problemas? El principio de reciprocidad es difícil de cumplir por la complejidad de algunos Acuerdos de la OMC - ¿Cómo negociar, y esperar reciprocidad, cuando algunos nuevos acuerdos tienen consecuencias de difícil medición (por ejemplo, el Acuerdo sobre los ADPIC)?

“La OMC es solamente un conjunto de acuerdos jurídicos en materia comercial: lo que le da vida es el proceso de aplicación de esos acuerdos y negociación de otros nuevos”

Conclusiones

- La OMC es solamente un conjunto de acuerdos jurídicos en materia comercial: lo que le da vida es el proceso de aplicación de esos acuerdos y negociación de otros nuevos.
- La función de la OMC como ámbito de negociación es de suma importancia, por lo que el proceso de negociación no debería concentrarse exclusivamente en las Rondas de las que se espera *un nuevo acuerdo de todo único*. Debería considerarse la posibilidad de dar flexibilidad a los grupos de países interesados en acuerdos plurilaterales en el marco jurídico de la OMC.

(b) Pierre Sauvé, Director Adjunto del Instituto de Comercio Mundial

La OMC y las preocupaciones referentes al desarrollo

Principales cuestiones

1. El fruto del PDD en relación con el desarrollo: la vinculación entre el comercio y el desarrollo nunca había despertado antes tanta atención en los círculos políticos.
2. Sin embargo, ¿a qué nos referimos al hablar del desarrollo, y cuáles son sus vinculaciones con la liberalización del comercio y la política comercial?





3. ¿Qué parámetros debemos aplicar para determinar la medida en que los resultados negociados favorecen el desarrollo?

4. ¿Cuáles son los países en desarrollo? ¿Ofrece alguna ventaja analítica significativa una agregación de ese tipo?

Argumentación y principales cuestiones

1. La Ronda Uruguay se desarrolló y concertó en una burbuja ideológica: el fin de la historia y el auge del Consenso de Washington.

2. La Ronda se desarrolló en gran medida sin asistencia técnica relacionada con el comercio, a pesar de su incursión en varios campos nuevos y complejos de reglamentación del comercio.

3. Todos estamos (estábamos) en la misma longitud de onda: la arrogancia del todo único con un enfoque único, basado principalmente en plazos de aplicación más prolongados (cada vez menos) para los países en desarrollo y menos adelantados.

4. En el decenio y medio transcurrido desde el final de la Ronda Uruguay -y gran parte del PDD- se ha puesto en tela de juicio cada vez más el supuesto carácter lineal de la relación entre el comercio (la apertura de los mercados), el crecimiento y el desarrollo.

5. Con la crisis de 2008-2009 se ha puesto cada vez más en el banquillo al Consenso de Washington. Se ha abierto una discusión auténtica y útil sobre los márgenes de la política y las ventajas e inconvenientes de su preservación.

6. El comercio puede ser un factor poderoso de integración y de atenuación de la pobreza, pero esa clase de efectos depende mucho del contexto particular (por ejemplo, la geografía, las instituciones, la infraestructura, la oferta de capital humano, la IED, la combinación de productos de exportación y los obstáculos que se le oponen en los mercados fundamentales).

7. La "D" final de "PDD" ha facilitado una valiosa referencia en la última Ronda de la OMC al asignar una gran responsabilidad a los países en la OCDE en cuanto a alcanzar un resultado significativo y proporcionar una ayuda para el comercio que es muy necesaria. Los países emergentes también pueden aportar mucho a la promoción del comercio y las

inversiones Sur-Sur abriendo sus mercados a los productores de países más pobres.

Trato especial y diferenciado

1. Hemos descubierto que el enfoque único, por cierto, no sirve para todos ...

» ... que las normas comerciales, en una época de integración más profunda, suponen costos recurrentes que pueden ser de importancia (instituciones, regímenes reglamentarios y la imposición de su observancia) ...

» ... que la capacidad de negociación y de aplicación y las posibilidades de la oferta siguen estando gravemente limitadas en muchos países en desarrollo ...

» ... y que diversos países emergentes pueden contribuir más al resultado final (la influencia que se ejerce genera obligaciones).

2. El debate sobre el trato especial y diferenciado es una derivación natural de una ronda de desarrollo ...

» ... pero parece vana la búsqueda de criterios acordados sobre la pérdida de la condición de país en desarrollo o menos adelantado.

» Es evidente que no existe una categoría de "países en desarrollo": con el PDD ha surgido una plétora de grupos de países, cada uno de los cuales reclama trato especial (los PMA, los países de reciente adhesión, las economías pequeñas y vulnerables, los países importadores netos de productos alimenticios, etc.).

Sin embargo, ¿hasta dónde es posible la diferenciación? ¿Es conveniente? ¿Soluciones?

1. ¿Deben aplicarse las mismas normas a todos los Miembros, siempre?

2. ¿Deben reabrirse los acuerdos *en vigor* que han limitado indebidamente el margen de política nacional de los países?

3. ¿Dan una respuesta convincente la geometría variable o el procedimiento de decisión por masas críticas en el establecimiento de la agenda, la creación de normas y la apertura de los mercados?

4. ¿Es posible establecer una vinculación operacional entre la disposición de contraer compromisos (con la capacidad de aplicarlos) y la consolidación de obligaciones?

5. El precedente del PDD respecto de la facilitación del comercio es un paso en esta dirección. ¿Es posible generalizarlo para el futuro en todas las esferas de la actividad normativa o la apertura de los mercados?

6. ¿Quién certificaría que un Miembro está "dispuesto" a asumir compromisos?

7. ¿Debemos elaborar métodos de evaluación de los efectos en el desarrollo para juzgar los acuerdos comerciales?

Conclusiones

- Los países en desarrollo predominan ahora entre los Miembros de la OMC, y su voz se hace oír más en la misma medida. No tardarán en predominar también en las corrientes comerciales totales, con consecuencias que pueden ser de gran alcance respecto de la gestión del comercio, sobre todo para los países del BRIC y otros países emergentes. Miembros fundamentales probablemente se acentuará la lealtad.
- Cabe esperar que el reclamo cada vez más intenso de una ampliación de la agenda provenga del Sur, como principales países de origen de la IED (por ejemplo, en materia de inversiones, competencia y servicios).
- Un problema persistente: ¿qué hacer con el gran número de países que extraen un provecho ínfimo de su condición de Miembros de la OMC?

(c) J.P. Singh, Profesor de la Universidad de Georgetown de Washington D.C.

La OMC, la gobernanza mundial y la legitimidad

Preguntas iniciales

1. ¿Cómo podemos concebir las negociaciones de la OMC desde el punto de vista de la legitimidad y la gobernanza mundial?

La exposición del Sr. Singh se basó en su libro "Negotiation and the Global Information Economy", publicado por Cambridge University Press en 2008.

A comienzos de su carrera, oyendo hablar a los negociadores acerca de su labor, el orador llegó a la conclusión de que las negociaciones no son más que poses estratégicas, mediante las cuales los países tratan de promover al máximo su interés nacional. Los intereses nacionales "convergen" en algún momento dando lugar a un tratado. En opinión del Sr. Singh, esto carecía de sentido: le parecía una actitud arrogante que no toca el aspecto relativo a la solución de los problemas, por lo que se había apartado de las "poses estratégicas" en favor de un pensamiento más radical, como el de Freire, que hace referencia a los actores en la comunicación y lo que ocurre cuando se comunican entre sí.

A juicio del orador, en esto consiste la tragedia y la principal tensión de la OMC una organización que comprende el empleo de los instrumentos estratégicos y al mismo tiempo da paso a la comunicación y la solución de los problemas- y sin embargo no contiene una explicación completa.

En cualquier escuela de relaciones internacionales son muy pocos los cursos sobre diplomacia y negociación: son muchos los referentes a las relaciones diplomáticas y la política, pero para aprender sobre las negociaciones hay que recurrir a las facultades de derecho o de administración. No prestamos gran atención a lo que ocurre *durante* las negociaciones: dedicamos nuestra atención a las preferencias de los protagonistas cuando entablan la negociación y al punto de convergencia entre esas preferencias.

2. ¿Cuál es la idea de la legitimidad?

¿Cómo surge esta idea de las personas que se comunican entre sí? Al fin de cuentas, en esto consiste la democracia: representantes que se comunican y que -precisamente porque representan algo- elaboran soluciones que se tienen por legítimas.

El GATT y la OMC son instrumentos posteriores a la guerra, surgidos de una versión de la ideología de la Ilustración: la de que debemos moderar nuestras pasiones violentas; necesitamos moderación; y el comercio y los intercambios corresponden a la moderación. Todas las organizaciones, gobiernos y universidades toman como punto de partida estos ideales, pero a cierta altura los pierden de vista, y tienen que recrearlos.

En la OMC, hablar de ideología es poco menos que mala palabra. Es arrogancia "el comercio como moderación" en lugar de "el comercio como monstruo". Lo que ilustra



esta ideología es lo que los protagonistas se hacen unos a otros, y también para forjar una legitimidad de la OMC. ¿Qué es, entonces, la legitimidad?

- » ¿Coerción?
- » ¿Interés egoísta?
- » ¿Obediencia voluntaria?

No es coerción, desde luego, porque la obediencia se puede lograr, pero coercitivamente. El Acuerdo sobre los ADPIC es para muchos un instrumento coercitivo.

La legitimidad se refiere a un interés egoísta llevado a la convergencia de modo que colaboremos, y lo hagamos sabiendo cuáles son esos intereses.

Volviendo a la ideología original, los negociadores confían en una obediencia voluntaria (por ejemplo, los aspectos de la OMC basados en la autorregulación): obedecemos, no porque se nos obligue, sino porque conviene hacerlo; no necesariamente desde el punto de vista del interés nacional, sino simplemente porque existe y tiene sentido. En eso consiste la obediencia voluntaria, que nos dice que la legitimidad puede conceptualizarse en el más alto grado.

3. ¿Qué es la gobernanza mundial?

La legitimidad da ocasión de reflexionar sobre lo que constituye exactamente la gobernanza mundial. En algunos planos, se refiere a entendimientos intersubjetivos: la forma en que entendemos las negociaciones. ¿Qué significa tener un diálogo con otros países?

Según David Held y Anthony McGrew, la gobernanza es un nexo de sistemas normativos, coordinación política y solución de problemas que trasciende a los Estados y las sociedades. Un sistema de normas que depende tanto de significados intersubjetivos como de constituciones y cartas promulgadas formalmente, como dijo James N. Rosenau.

Por lo tanto, la gobernanza no puede vincularse únicamente a Estados Miembros y lo que desean. También se refiere a un entendimiento cultural que los Estados Miembros tienen antes de empezar a negociar: su concepción de lo que la OMC representa para ellos, y de lo que la negociación representa para ellos. Eso es legitimidad, porque ya antes de llegar traen consigo todo un conjunto de normas sobre lo que significa el desarrollo de la diplomacia.

El Sr. Singh citó la obra de François de Callières *Negociando con príncipes* (1716).¹ Callières hablaba de vinculaciones: quienes llegan al momento de la acción diplomática ya están vinculados entre sí. Si ese momento se concibe como el de la llegada, el negociador tiene un interés propio y la otra parte tiene el suyo, y no existe una real vinculación, entonces es evidente que hay una comprensión diferente acerca de la legitimidad. Como dijo Callières, basta una pequeña discordia del Estado menos importante para sembrar la discordia entre todos los demás. El consenso puede concebirse en este sentido.

4. El sistema de gobernanza de la OMC ¿cumple las condiciones de responsabilidad, participación y persuasión?

Preguntarse sobre la legitimación significa: “¿Se trata de un sistema responsable? ¿Es un sistema que permite la participación y la persuasión?”

- La persuasión no es lo mismo que la participación. Una gran participación no supone persuasión. La deliberación necesita de la participación. Si todos están presentes, lo hecho puede haber sido participativo, pero no una adopción de decisiones. ¿Se aplican esos tres criterios a la OMC? De lo interno a lo internacional: la gobernanza general es pertinente, no sólo para la OMC, sino para todas las organizaciones internacionales, autoridades locales o gobiernos nacionales.
- Responsabilidad: un control de los actos. La OMC tiene instrumentos “ligeros” (como el MEPC), así como cadenas de responsabilidad. Los instrumentos internos de la OMC son de dos tipos (formales e informales).
- ¿Quiénes están representados? ¿Los Estados Miembros? Las transnacionales pueden no desear que las dirijan los Estados Miembros.

El Sr. Singh citó “Essays on Trespassing”, de Albert O. Hirschman, y lo que denominó “comunidad o comunicación”. El hecho de que se esté en común no significa que se obtenga democracia: depende de lo que se pone en común. ¿Se comunican los asistentes? ¿Han venido para participar?

La diplomacia pertenece al dominio de las minorías selectas, y los diplomáticos gustan de trabajar detrás de puertas cerradas. Esto es una crítica que se dirige a la OMC. Sin embargo, no es una cualidad de la participación.



¿Por qué se persiste en los modelos teóricos en ver a la diplomacia como un ámbito de minorías selectas? Tenemos que demostrar que la participación en la OMC también supone responsabilidad ante el mundo exterior. Es verdad que los medios de difusión pueden afectar negativamente a las percepciones o los resultados, pero también pueden influir positivamente en las opiniones y ejercer un efecto favorable en los resultados.

La persuasión es deliberación: consiste en sopesar alternativas y buscar soluciones. No es lo mismo una convergencia de intereses que la persuasión. Los países en desarrollo fueron invitados a los procedimientos de la "sala verde" y se incorporaron en las deliberaciones. Había entonces un órgano deliberativo, con lo cual los resultados daban fe de la legitimidad de los intereses de los participantes.

El Sr. Singh citó a Robert Zoellick, diciendo que los negociadores debían sustituir las poses de actitud obstinada por una colaboración como protagonistas en la solución de problemas estratégicos. La solución de problemas sólo puede lograrse si se persuade, si se actúa con responsabilidad en el sistema, si se participa efectivamente en la diplomacia. Se trata de objetivos arduos. Nos vuelven a plantear el significado de la diplomacia: el sistema italiano, en vez de basar la diplomacia en el poder, basa *el poder* en la diplomacia: es decir, el poder surge de la interacción diplomática en vez de ser *anterior* a la acción diplomática.

Conclusión

Tenemos que prestar atención a lo que ocurre *durante* la "comunidad". La pregunta no es "¿qué está quedando al margen?", sino "¿qué *ocurre* durante las negociaciones?" Procediendo así podemos tratar de reflexionar sobre la legitimidad en la gobernanza mundial, sobre todo para una organización internacional como la OMC.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

- Las rondas de negociaciones comerciales multilaterales anteriores a la Ronda Uruguay, que no se negociaron con carácter de "todo único", también fueron dilatadas. ¿Cuáles son, entonces, las razones para recomendar un replanteo del todo único? ¿Qué ha cambiado?
- Con respecto a los conceptos de coerción y persuasión, ¿cuál ha sido el papel de la OMC en el crecimiento de las economías emergentes?
- ¿Ha habido algún cambio respecto de la capacidad de los países para la solución de los problemas? La sesión concluyó entablándose una discusión entre los panelistas y diversos participantes.

Notas finales

1 "Para conocer bien la utilidad que pueden tener las negociaciones, es preciso considerar que todos los Estados de que está compuesta Europa tienen entre ellos vínculos y comercios necesarios que hacen que se les pueda considerar miembros de una misma República y que apenas puede producirse ningún cambio considerable en alguno de esos miembros que no sea capaz de provocar alteraciones en todos los demás. Los enredos de los soberanos menos importantes suelen sembrar la división entre las principales Potencias porque ningún Estado deja de encontrar útiles las relaciones con Estados más pequeños y procurarse amigos entre las diferentes partes de que está compuesto hasta el menor de los Estados." - François de Callières, *Negociando con príncipes* (1716).

T. Propiedad intelectual, sostenibilidad y sistema alimentario: Tendencias y nuevas orientaciones

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 11.15-13.15 h

Moderadora

Sra. Caroline Dommen - Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas

Oradores

Sr. Geoff Tansey - Miembro y Administrador del *Food Ethics Council*

Sr. François Meienberg - Director de Campaña sobre Agricultura, Biodiversidad y Propiedad Intelectual de la Declaración de Berna

Profesor Olivier De Schutter - Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación

Profesor Carlos Correa - Director del Programa de Doctorado sobre Política Científica y Tecnológica de la Universidad de Buenos Aires

Organizada por

Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Ginebra

Informe redactado por

Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Ginebra



Resumen

Esta sesión tenía por objeto describir la forma en que las normas sobre propiedad intelectual repercuten en la disponibilidad y diversidad de las semillas, así como en la adaptabilidad de nuestro sistema alimentario ante los nuevos problemas, como el cambio climático. Los

panelistas explicaron la forma en que se están extendiendo nuevas normas sobre propiedad intelectual a las semillas, y expusieron posibilidades para elaborar un sistema agrícola y alimentario con diversidad genética y que responda a las necesidades de largo plazo de subsistencia de la población en todo el mundo.



1. Intervenciones de los panelistas

(a) Geoff Tansey, Miembro y Administrador del Food Ethics Council

El Sr. Tansey presentó una reseña acerca del sistema alimentario, señalando que las tendencias actuales han sido impulsadas por hechos ocurridos en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el tipo de explotación agropecuaria que allí se desarrolla, es decir, un método intensivo e industrial basado en combustibles fósiles.

El Sr. Tansey señaló tres tendencias, entre las cuales la principal es una concentración del poder económico en virtud de la cual son cada vez menos los protagonistas que controlan una parte cada vez mayor del mercado, llevando a formas de competencia oligopólicas. La segunda tendencia es la búsqueda por los distintos protagonistas de medios más eficaces de control de sus esferas de actividad respectiva, y la tercera es el desarrollo de mercados mundiales. Esto ha llevado a una situación en que el principal motor que impulsa los cambios es una competencia entre los proveedores de insumos, los comerciantes, los elaboradores y los minoristas. De ello resulta un deterioro progresivo de la relación de intercambio para la población rural, que va expulsando a los pequeños agricultores y sustituyendo los conocimientos locales detallados por variedades con gran adaptación que requieren fertilizantes, plaguicidas y otros insumos para asegurar la productividad en sistemas de explotación con mayor tendencia al monocultivo.

Los gobiernos han ido retirándose gradualmente de la investigación y desarrollo encaminados a ofrecer a los agricultores materiales y conocimientos diversos que pueden adaptar libremente, en favor de un criterio más comercial y de dominio privado que en los hechos significa que los gobiernos subvencionan ahora a las grandes empresas que cuentan con laboratorio de investigación y desarrollo para apoyarse en la investigación básica. A medida que la mayor protección de la propiedad intelectual hace más difícil el intercambio de conocimientos y materiales, también restringe la investigación, y ésta sólo se lleva adelante seriamente respecto de las alternativas que ofrecen posibilidades de rentabilidad comercial.

Mientras que en el pasado la ciencia, la tecnología y la información habían sido palancas fundamentales en el ejercicio del control, los mecanismos más importantes de las últimas décadas han sido de índole legal y reglamentaria. En particular, la legislación sobre propiedad intelectual ha pasado a ser decisiva, sobre

todo desde que, a partir de mediados del decenio de 1990, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) extendió las normas de protección mínima de la propiedad intelectual a la agricultura y les dio un alcance más mundial. La importancia de la propiedad intelectual se vincula con el desarrollo de la biotecnología, y con la circunstancia de que ofrece a la industria agroquímica un modo de ejercer el control de la base de la cadena alimentaria.

El Sr. Tansey concluyó su introducción con una observación relacionada con el tema general del Foro Público de la OMC. Las soluciones de los problemas mundiales -ya se trate del cambio climático o de los niveles cada vez más altos de desigualdad o de los conflictos mundiales- pueden no ser mundiales. Las estructuras de gobernanza mundial pueden tener que modificarse para apoyar soluciones locales, equitativas y con fundamento ambiental para esos problemas, que pueden imponer limitaciones a los protagonistas mundiales. La agricultura está ligada a determinados suelos, climas y el conocimiento de los ecosistemas locales.

(b) François Meienberg, Director de Campaña sobre Agricultura, Biodiversidad y Propiedad Intelectual de la Declaración de Berna

El Sr. Meienberg se refirió a las nuevas orientaciones en materia de propiedad intelectual y sistemas de alimentos. Observó el aumento de las patentes sobre semillas desarrolladas por métodos de selección convencionales. De hecho, la selección convencional está dando mejores resultados que la ingeniería genética en el mejoramiento de características genéticas complejas de los vegetales, y obteniendo características como la resistencia a las tensiones ambientales o las plagas. El orador señaló que los grandes productores de semillas, como Monsanto o Syngenta, coinciden en tener niveles superiores al promedio en sus solicitudes de patentes relativas a semillas obtenidas por selección convencional.

El Sr. Meienberg describió un asunto tramitado actualmente en la Alta Cámara de Recursos del Convenio sobre la Patente Europea (CPE), conocido como "asunto del brócoli". Las empresas Syngenta y Limagrain impugnaron en 2003 una patente concedida respecto del aumento de un compuesto anticarcinogénico del brócoli obtenido por métodos de selección



convencional.¹ Las empresas afirmaron que la patente se había otorgado para “procedimientos esencialmente biológicos”, mientras que el Convenio sobre la Patente Europea dispone que tales procedimientos no son patentables. Este asunto, que debe resolverse en 2010, habrá de ejercer probablemente una influencia importante en la orientación de los criterios sobre la patentabilidad de los vegetales en Europa y determinar si son patentables las variedades vegetales obtenidas convencionalmente.

El Sr. Meienberg señaló la actual contraposición cada vez más importante entre los intereses de los grandes productores de semillas, los pequeños productores de semillas y el resto del mundo. Las asociaciones de agricultores de todo el mundo afirman que no deben existir patentes de semillas de variedades obtenidas convencionalmente. La mayoría de los obtentores, de las organizaciones de agricultores y de las ONG² se opone al régimen actual del derecho en materia de patentes fundándose en que no genera innovación. El hecho de que los propios agricultores y obtentores afirmen esto indica la existencia de algo que no está bien en el sistema. El orador mencionó una opinión de Plantcom, la organización de obtentores de los Países Bajos, en la que se afirma que la exención relativa a las variedades vegetales debería aplicarse totalmente en el derecho de patentes a fin de salvaguardar la innovación. Esto representaría una total modificación del derecho de patentes.

Otra tendencia es el fortalecimiento de las medidas de imposición de la observancia de los derechos de propiedad intelectual. Se han producido varios casos en los Estados Unidos en los que Monsanto demandó a agricultores por supuesta infracción de patentes. Monsanto también alegó que podía impedir la exportación de la Argentina a Europa de alimentos con soja modificada genéticamente, porque Monsanto es titular en Europa de la patente relativa a la resistencia genética de la soja al glifosato. La empresa perdió el litigio porque la patente correspondía a la resistencia de la soja al glifosato y el tribunal entendió que nadie aplica glifosato a *alimentos* de soja, por lo que faltaba el nexo necesario. Pero si la patente hubiera tenido vinculación con el empleo del producto, la empresa podría haber impedido la importación de los alimentos en la frontera europea. Esto habría conducido a una situación sumamente extraña: conforme a las normas de la OMC, los países han tenido que eliminar los obstáculos no arancelarios: es decir, los países están perdiendo la facultad de reglamentar las importaciones y exportaciones. Esa facultad de reglamentación habría

pasado a las empresas, por el fundamento de que son titulares de patentes relativas a los alimentos.

(c) Carlos Correa, Director del Programa de Doctorado sobre Política Científica y Tecnológica de la Universidad de Buenos Aires

El Profesor Correa recordó el párrafo 3 b) del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC, que permite excluir de la patentabilidad las plantas y los animales, pero también obliga a los Miembros de la OMC a proteger las obtenciones vegetales mediante un sistema *sui generis* o mediante patentes, o una combinación de ambas cosas. El examen del párrafo 3 b) del artículo 27 se inició en la OMC en 1999, pero permanece inconcluso, debido principalmente a discrepancias entre países desarrollados y países en desarrollo acerca del alcance del examen. De ese modo se mantiene la incertidumbre acerca de la norma que habrá de aplicarse en esta materia.

La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) se ha convertido en el principal modelo para la protección de la propiedad intelectual respecto de las obtenciones vegetales. Hasta 1995 pocos países en desarrollo habían ratificado la UPOV, pero ahora son muchos los que lo han hecho. Cuando se adoptó el Acuerdo sobre los ADPIC, se realizó una abundante labor por académicos, ONG y gobiernos para la elaboración de sistemas *sui generis* de protección de las obtenciones vegetales no basados en el modelo de la UPOV. Sin embargo, muy pocos países han aplicado sistemas distintos del de la UPOV. Varios países se encuentran en una especie de limbo: pueden aplicar la protección de las obtenciones vegetales pero no son miembros de la UPOV. Será interesante observar lo que ocurre en esos países, y si la UPOV puede flexibilizar el ingreso en su sistema.

El número cada vez mayor de acuerdos comerciales bilaterales y regionales tiene consecuencias para la propiedad intelectual respecto de las plantas y en general. La mayoría de los acuerdos comerciales en que participan la UE y los Estados Unidos ha impuesto a los asociados en desarrollo la obligación de adherirse a la UPOV de 1991. En particular, los acuerdos comerciales bilaterales de los Estados Unidos contienen la obligación de que el país asociado otorgue protección para las plantas, los animales o unas y otros. De este modo, esos acuerdos comerciales pueden contribuir a que las variedades vegetales sean patentables en muchos países. El Profesor Correa dijo que tal cosa

no es deseable porque las patentes pueden bloquear la innovación al restringir el acceso a los materiales patentados, y las excepciones en vigor en el derecho de las patentes pueden no bastar para hacer posibles nuevas investigaciones, actividades de selección o la comercialización de las obtenciones. El orador hizo referencia a documentos de la UPOV y de asociaciones de obtentores en los que se aduce que, a menos que se introduzcan excepciones más firmes en el derecho de patentes, la innovación puede quedar restringida produciéndose efectos negativos en la agricultura.

Por último, el Profesor Correa hizo referencia al Tratado Internacional de la FAO sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA). Ese Tratado se basa en la estrecha interdependencia que existe entre los países en materia de agricultura y recursos genéticos. La filosofía en que se basa el TIRFAA apunta a que los recursos se compartan en lugar de que sean objeto de apropiación y derechos exclusivos. Contiene dos disposiciones pertinentes respecto de la propiedad intelectual. La primera es una norma que prohíbe a los signatarios procurar o hacer valer derechos de propiedad intelectual sobre materiales obtenidos desde el interior del sistema multilateral del TIRFAA. La segunda es una norma conforme a la cual, si quien recibe materiales a través del sistema multilateral los mejora y obtiene derechos de propiedad intelectual sobre esas mejoras de forma que restringe el acceso a ellas con fines de selección e investigación, debe pagar una compensación al sistema multilateral. En otras palabras, la protección de la propiedad intelectual respecto de las mejoras no queda prohibida, pero debe pagarse una compensación si se aplica restringiendo las nuevas innovaciones. El Profesor Correa manifestó su opinión de que esto da al sistema de propiedad intelectual la perspectiva conveniente: dar prioridad a la innovación y el acceso a los recursos y obligar a quienes opten por restringir el acceso a los recursos a que paguen por ello. Añadió que la creación por el TIRFAA de un conjunto de recursos destinados a servir al público y no a establecer derechos exclusivos parece mejorar la capacidad de los países en cuanto a la innovación y los progresos en el sector agrícola.

(d) Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación

El Profesor De Schutter presentó su informe de 2009³ sobre las políticas de semillas y el derecho a la alimentación. Explicó las dos formas muy diferentes en que los agricultores obtienen semillas: 1) el sistema

informal, o sistema de semillas de los agricultores, en que éstos comercian e intercambian entre sí variedades locales. Este sistema sigue siendo el predominante para la mayoría de los agricultores de los países en desarrollo; y 2) el sistema comercial, en que se suministran a los agricultores mediante regímenes subvencionados, o se les venden, variedades “mejoradas” que son uniformes, y estables y están certificadas por los gobiernos. El orador consideró que se está produciendo un desplazamiento gradual pero muy real de los sistemas de semillas informales de los agricultores, sustituidos por sistemas comerciales.

Esto se debe en primer lugar a los sistemas de certificación de semillas, que son listas aprobadas por los gobiernos de semillas que se consideran viables. Esos sistemas muchas veces no pueden incluir variedades locales y tradicionales porque éstas no presentan las cualidades de uniformidad y estabilidad que hacen posible catalogarlos. En segundo lugar, en muchos países los gobiernos apoyan a los agricultores, por ejemplo suministrándoles insumos mediante paquetes que comprenden semillas, fertilizantes, plaguicidas o el acceso al crédito. Las semillas que de este modo se suministran son variedades comerciales, con lo que se crea un incentivo para que los agricultores abandonen las variedades locales más tradicionales. En tercer lugar, los agricultores utilizan cada vez más variedades comerciales y las mejoran localmente, por lo que hay una tendencia a que estos distintos métodos se fusionen en las prácticas de selección empleadas por los agricultores.

El Profesor De Schutter señaló dos peligros de la sustitución de los sistemas de semillas informales de los agricultores por sistemas comerciales. Uno de ellos consiste en que las nuevas semillas perfeccionadas, aunque pueden tener cualidades tales como un mejor valor nutritivo, también pueden generar problemas. Por ejemplo, en muchas circunstancias dan lugar, con el curso de los años, a ingresos menos estables porque el cultivo de esas semillas uniformes reduce la resistencia contra los factores relacionados con el clima o los insectos y plagas, que pueden destruir cosechas enteras. Las semillas menos uniformes son más resistentes, y los ingresos del agricultor no quedan expuestos a perturbaciones de escala tan grande. Además, estas variedades “mejoradas” tienen la protección de derechos de propiedad intelectual, por lo que su utilización obliga a los agricultores a comprarlas a empresas privadas. La mayor concentración del mercado de las semillas hace que las empresas estén en condiciones de imponer altos precios por las



semillas que suministran a los agricultores. Además, éstos pueden quedar dependientes del acceso a variedades de semillas que no son locales y pueden no llegar hasta ellos con regularidad. En muchos países en desarrollo los gobiernos han creado sistemas destinados a proporcionar insumos a los agricultores, pero sin contar con una estrategia para poner fin a esos sistemas. El Profesor De Schutter preguntó en qué situación quedarían esos agricultores, que han pasado a depender de las nuevas semillas, si se alteran las prioridades de la financiación. Por último, en muchos casos las variedades tradicionales pueden adaptarse mejor al entorno local, en que las variedades mejoradas pueden no funcionar tan bien.

El segundo peligro se relaciona con la pérdida de diversidad biológica. Aunque contamos en el mundo con miles de plantas que pueden utilizarse como alimentos, cultivamos unas 150 especies y, en especial, 4 ó 5 especies principales: el trigo, el maíz, el arroz, la patata y la soja. La mayor parte de nuestros esfuerzos se destina a mejorar estas 4 ó 5 especies, mientras que su diversidad genética va disminuyendo. Pero la diversidad es esencial para la seguridad alimentaria del futuro.

El Profesor De Schutter hizo diversas recomendaciones:

- Los países deben estar mejor equipados para hacer las opciones convenientes respecto del régimen de propiedad intelectual que escojan, por ejemplo, mediante una mejor información sobre los beneficios que pueden resultar de una opción por el método *sui generis* del párrafo 3 b) del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC y los peligros que resultan de un nivel elevado de protección de la propiedad intelectual, por ejemplo el derivado de la adhesión a la UPOV de 1991.
- Debe recurrirse más a las exenciones previstas para la investigación en el Acuerdo sobre los ADPIC y la UPOV, y debería reflexionarse sobre la posibilidad de facilitar el acceso a materiales que puedan servir como base para la investigación, por ejemplo, mediante sistemas de intercambio o de libre utilización.
- Deben invertirse fondos públicos en la investigación agrícola para superar el desequilibrio que han causado los derechos de propiedad intelectual al incentivar la investigación orientada al beneficio de los agricultores ricos en lugar de destinarla a esferas

que favorecerían a más personas, como el maíz tropical, el sorgo, el banano y la mandioca.

- Debe mejorarse la protección de los derechos de los agricultores. Debe recompensarse su gestión de los recursos genéticos. Por ejemplo, el TIRFAA establece que los agricultores deben tener derecho a participar en las decisiones, y el Profesor De Schutter sostuvo que debería darse participación a los agricultores en la elaboración de las leyes sobre derechos de propiedad intelectual en la agricultura.
- Los gobiernos deberían alentar más los sistemas tradicionales de semillas de los agricultores y protegerlos a fin de que los sistemas comerciales no los marginen. Por ejemplo, podrían modificar las reglamentaciones en vigor en materia de semillas para que fuesen más favorables a las variedades tradicionales de los agricultores, o impulsar bancos de semillas comunitarios (como en la India o Malí) y ferias de semillas, en que los agricultores intercambiasen semillas entre ellos en lugar de depender de sistemas comerciales.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En las discusiones con los asistentes que se desarrollaron a continuación, los panelistas agregaron otras ideas.

El Sr. Meienberg recordó que la razón de ser de los derechos de propiedad intelectual consiste en promover la innovación. Por lo tanto, si se elabora un sistema de propiedad intelectual respecto de las semillas, debe asegurarse también que ese sistema efectivamente fomente la innovación. Por ejemplo, el Gobierno de Suiza ha prolongado el plazo de protección de las patentes de 20 a 25 años, pero parece tratarse de un plazo arbitrario y no determinado sobre la base de los más convenientes para la innovación. Es preciso tomar en consideración también otros factores, y en particular las relaciones entre ellos: por ejemplo, las patentes sobre plantas y procedimientos biológicos tienen efectos en la diversidad biológica, los obtentores, los agricultores y los consumidores. Esto da fundamentos para un enfoque totalmente distinto de la protección de las semillas mediante la propiedad intelectual. Un aspecto que debe tenerse en cuenta es que la política de propiedad intelectual respecto de las semillas no debe basarse en un único enfoque uniforme porque los efectos sobre los agricultores o sobre la diversidad biológica no son iguales en los Países Bajos que en



Malawi. El Acuerdo sobre los ADPIC ofrece abundantes elementos de flexibilidad que pueden aprovecharse con ese fin, y lo mismo ocurre -aunque en menor medida- en la UPOV. La política de propiedad intelectual sobre las semillas debe responder a las necesidades de todos los interesados. No es éste el criterio con que fueron elaborados el Acuerdo sobre los ADPIC y la UPOV, pero es el que debería aplicarse en el futuro.

El Profesor Correa señaló que la propiedad intelectual es un *instrumento* (para promover los adelantos en la ciencia y la tecnología) y no un fin en sí misma. Necesitamos replantearnos por completo la forma en que se ha aplicado la propiedad intelectual en los alimentos y la agricultura, y el grado en que el sistema actual alcanza los objetivos sociales en esa esfera, es decir, los de fomentar la innovación y asegurar el acceso a los productos de la innovación. El sistema de protección de las obtenciones vegetales, en particular el sistema de la UPOV, fue elaborado para atender las necesidades de las empresas de semillas europeas, y es discutible que ese sistema responda a las necesidades de los agricultores y los obtentores de los países en desarrollo.

Añadió el orador que se ha discutido mucho la relación entre las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC y la protección de la salud pública, pero se ha analizado muy poco acerca de las flexibilidades que deberían aplicarse para proteger otros campos de interés público, como los alimentos y la agricultura. Algunos países europeos han establecido flexibilidades, pero en la mayoría de los países en desarrollo la cuestión no ha sido examinada. El aprovechamiento de esas flexibilidades da margen para un estudio más amplio.

El Sr. Tansey señaló que las tendencias indicadas durante la deliberación no conducirán a un sistema alimentario justo y sostenible. Citó las conclusiones del Grupo de Evaluación Internacional de los Conocimientos, la Ciencia y la Tecnología Agrícola⁴ sobre la necesidad de adoptar una agricultura más ecológica. Dijo que la tecnología no puede resolver los problemas del hambre y la malnutrición, pues no se trata tanto de problemas tecnológicos como de problemas sociales y económicos. Señaló la necesidad de marcos jurídicos e institucionales diferentes y de incentivos para la investigación y la innovación. Esos incentivos

deben considerar la innovación como una actividad que se practica ampliamente en los campos agrícolas, las aldeas y las pequeñas empresas- y no como algo controlado por un pequeño número de empresas y científicos profesionales. El Sr. Tansey señaló los daños que causan la mala reglamentación y los malos modelos empresariales al sistema financiero, advirtiendo que son mayores los peligros que resultan de la dependencia respecto de un pequeño número de firmas gigantescas en el sistema alimentario. Exhortó a adoptar regímenes antimonopolio, de responsabilidad y de reparación que impongan a quienes detentan los privilegios de la propiedad intelectual algunas de las responsabilidades compensatorias y controles de su actividad.

El orador exhortó a que se rechazasen las patentes referentes a plantas y animales, se diera apoyo a los países para la elaboración de sistemas *sui generis* apropiados, y se considerase una nueva revisión de la UPOV para incorporar los derechos de los agricultores y sus sistemas de variedades y para flexibilizarlo.

3. Conclusiones y camino a seguir

En sus conclusiones, los oradores convinieron en la necesidad de considerar la propiedad intelectual como un instrumento para la innovación y de que la propiedad intelectual y la investigación respondieran a las necesidades de los pequeños agricultores. Exhortaron a aprovechar mejor las flexibilidades que admite el sistema internacional de protección de la propiedad intelectual y a que se reconociera que un único sistema uniforme no sería apropiado para la agricultura ni alentaría a largo plazo la capacidad de resistencia frente a los cambios ambientales.

Notas finales

¹ Patente EP 1069819, *Method for Selective Increase of the Anti-carcinogenic Glucosinolates in Brassica*, <https://register.epoline.org/espacenet/application?number=EP99915886&tab=main>.

² El Sr. Meienberg hizo referencia a una organización coordinadora de ONG y de grandes organizaciones de agricultores de todo el mundo que colaboran sobre estas cuestiones: www.no-patents-on-seeds.org.

³ *Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación*, <http://www.un.org/ga/third/64/documentslist.shtml>.

⁴ Véase *Agriculture at a Crossroads*, 2009, www.agassessment.org.

U. La crisis financiera mundial - Las normas de la OMC y la función del Estado

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 16.30-18.30 h

Moderador

Sr. Brendan McGivern - Miembro Ejecutivo de White & Case LLP, Ginebra

Oradores

Sr. Jasper Wauters - Asociado de White & Case LLP, Ginebra

Sr. David Hartridge - Consejero principal sobre asuntos de la OMC en White & Case LLP, Ginebra

Sr. Karl Tachelet - Director de Comercio y Relaciones Externas de la Asociación Europea de Siderurgia (EUROFER), Bruselas

Sr. James Bacchus - Asociado de Greenberg Traurig LLP, Washington D.C.; y ex Presidente del Órgano de Apelación de la OMC

Organizada por

White & Case LLP.

Informe redactado por

White & Case LLP.



Resumen

La sesión tenía por objeto examinar las respuestas de los gobiernos ante la crisis económica a la luz de las normas pertinentes de la OMC y sus objetivos de liberalización del comercio. La cuestión fundamental tratada en la sesión se refería al papel institucional de la OMC y el mantenimiento de su pertinencia, y los principios en que se basa el sistema multilateral de comercio.

El panel de la sesión examinó cuatro cuestiones fundamentales relacionadas con la forma en que los Miembros han respondido a los problemas planteados por la crisis económica y el grado en que las normas de la OMC desempeñan una

función cuando se trata de escoger entre los recursos políticos con que se cuenta para superar esta crisis. En particular, los cuatro oradores analizaron: 1) la función de las subvenciones en la lucha contra la crisis económica en el sector industrial; 2) la cuestión de las subvenciones a los bancos y otros proveedores de servicios financieros como medio de lucha contra la crisis financiera; 3) los problemas particulares que se plantean a un sector económico fundamental como el de la industria siderúrgica; y, por último, 4) el papel de la OMC y sus disciplinas en momentos de crisis económica. La sesión fue presidida por Brendan McGivern, Miembro Ejecutivo de la Oficina en Ginebra de White & Case LLP.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Jasper Wauters, Asociado de White & Case LLP, Oficina de Ginebra

El Sr. Wauters trató la cuestión de si existe o no un riesgo de que las operaciones de rescate de hoy se conviertan en las diferencias comerciales de mañana. En particular, examinó las subvenciones como instrumento normativo comparándolas con otros instrumentos diferentes con que cuentan los gobiernos.

El Sr. Wauters adujo que las subvenciones pueden ser tal vez un mal menor en comparación con medidas proteccionistas como el incremento de los aranceles, los obstáculos técnicos al comercio o las medidas antidumping. Examinó el criterio más bien positivo adoptado en el GATT respecto de las subvenciones y explicó que, incluso en el marco de las normas de la OMC, las subvenciones se aceptan en general como recurso de política. En sí mismas, las subvenciones no crean obstáculos al comercio, sino que lo estimulan.

El principal argumento del Sr. Wauters era que, por estas razones, las subvenciones eran preferibles a otras medidas que restringen el comercio, como las medidas comerciales correctivas.

(b) David Hartridge, Consejero principal sobre asuntos de la OMC en White & Case LLP.

El Sr. Hartridge puso en tela de juicio la existencia de norma alguna de la OMC que impusiera disciplinas a la autonomía normativa de los gobiernos respecto de las operaciones de rescate en el sector de los servicios financieros. Su conclusión fue que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) no contiene ninguna disciplina significativa en materia de subvenciones a los proveedores de servicios. El AGCS establece únicamente una disposición general por la que los Miembros deben entablar negociaciones con vistas a desarrollar las disciplinas multilaterales necesarias.

El orador explicó que la falta de reales progresos desde el comienzo de estas negociaciones confirma la inexistencia de real voluntad política de imponer disciplinas significativas a las subvenciones en materia de servicios. Eso significa que las operaciones de rescate de bancos muchas veces discutidas durante el año anterior no están abarcadas por las disciplinas del

AGCS, salvo el requisito general de no discriminación, que no parece estar en juego.

El orador señaló la excepción cautelar referente al sector de los servicios financieros, que demuestra que ninguna disposición del AGCS puede impedir que un Miembro adopte medidas por razones cautelares o para asegurar la integridad y estabilidad de su sistema financiero.

El Sr. Hartridge explicó que esta excepción del Anexo sobre Servicios Financieros podría invocarse en todo caso como justificación de las medidas adoptadas durante la crisis financiera, aunque existiesen en el AGCS disciplinas significativas respecto de las subvenciones.

(c) Karl Tachelet, Director de Comercio y Relaciones Externas de la Asociación Europea de Siderurgia (EUROFER)

El Sr. Tachelet examinó si la crisis económica podría conducir a nuevas "guerras del acero" y a una mayor utilización de medidas comerciales correctivas en el sector siderúrgico.

El Sr. Tachelet realizó una reseña de los acontecimientos recientes en la industria siderúrgica examinando en particular la evolución de los precios del acero en China. Adujo que esos precios habían registrado últimamente una baja importante, y que para los productores europeos resulta cada vez más difícil competir con China.

Según el Sr. Tachelet, la razón del poder competitivo de la industria siderúrgica china reside en el apoyo que le presta su Gobierno a través de diversas formas de subvenciones. Explicó que la industria siderúrgica europea ya sufre las consecuencias de ello, y que cabe esperar la adopción inminente de medidas comerciales correctivas para contrarrestar las prácticas comerciales desleales de los exportadores chinos.

“Las medidas comerciales correctivas desempeñan una importante función en cuanto a crear condiciones de competencia equitativas y asegurar que los Miembros de la OMC respeten sus obligaciones multilaterales”





El orador opinó que las medidas comerciales correctivas desempeñan una importante función en cuanto a crear condiciones de competencia equitativas y asegurar que los Miembros de la OMC respeten sus obligaciones multilaterales.

(d) James Bacchus, Asociado de Greenberg Traurig LLP. y ex Presidente del Órgano de Apelación de la OMC

El Sr. Bacchus examinó los efectos de la crisis mundial en las posibilidades institucionales de la OMC y en la persistencia del cumplimiento por sus Miembros de los principios básicos en que se apoya el sistema multilateral de comercio.

El Sr. Bacchus comentó los temas tratados por los tres oradores anteriores, y opinó que las subvenciones son onerosas y pueden causar distorsión del comercio. Convino con el Sr. Hartridge en que actualmente no existen disciplinas significativas aplicables a las subvenciones en materia de servicios, pero opinó que los Miembros deberían establecer disciplinas eficaces también para esas subvenciones a fin de evitar que distorsionen las condiciones equitativas de la competencia.

El orador convino también con el Sr. Tachelet acerca de la función que cumplen las medidas comerciales correctivas para garantizar que los Miembros se atengan a las normas y los exportadores no adopten prácticas de comercio desleal, como el dumping.

Sin embargo, consideró que quizás fuese más importante observar las razones en que se basa la ventaja competitiva de China, puesto que no resulta de ventajas comparativas naturales, y abordar esas causas profundas.

El orador concluyó destacando la decisiva función de las normas de la OMC en tiempos de crisis económica. A su juicio, la crisis ha demostrado los motivos por los que es importante contar con tales normas multilaterales. A la existencia de las normas de la OMC y el eficaz funcionamiento de su sistema de solución de diferencias se debe que la crisis mundial no se haya agravado por un proteccionismo excesivo.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Diversas preguntas de los asistentes dieron lugar a un análisis más amplio de la necesidad de disciplinas sobre las subvenciones en general, y respecto de los proveedores de servicios financieros en particular.

Otra pregunta se refirió a la industria siderúrgica, y se relacionaba con las causas de los actuales problemas de los productores de ese sector en los países desarrollados.

También se planteó el posible efecto de la crisis económica en algunas de las principales diferencias comerciales del momento, como la existente entre las CE y los Estados Unidos en materia de subvenciones para las aeronaves.

3. Conclusiones y camino a seguir

En síntesis, la sesión trató algunas de las cuestiones más frecuentemente planteadas acerca de la crisis económica y financiera mundial y la forma en que los Miembros de la OMC reaccionan ante ella. Trató las cuestiones esenciales relativas al papel cumplido por los Acuerdos de la OMC y por ésta como institución en la búsqueda de soluciones mundiales para los problemas mundiales.

“A la existencia de las normas de la OMC y el eficaz funcionamiento de su sistema de solución de diferencias se debe que la crisis mundial no se haya agravado por un proteccionismo excesivo”

V. ¿Qué función cumplen los acuerdos sobre el comercio de servicios en la crisis financiera y en las medidas para hacer frente a la crisis económica?

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 16.30-18.30 h

Moderador

Sr. Offah Obale - Oficial de Programa de Servicios del Centro del Sur

Oradores

Sr. Kavaljit Singh - Director del *Public Interest Research Centre*

Sra. Myriam Vander Stichele - Investigadora Superior del Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales

Profesora Jane Kelsey - Facultad de Derecho de la Universidad de Auckland

Sra. Sanya Reid Smith - Asesora Jurídica e Investigadora Superior de la Red del Tercer Mundo

Sra. Ellen Gould - Investigadora Asociada del *Canadian Centre for Policy Alternatives*

Organizada por

Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales (SOMO)
y Red del Tercer Mundo

Informe redactado por

Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales (SOMO)
y Red del Tercer Mundo



Resumen

La sesión tuvo por principal objetivo contrarrestar la falta de atención prestada en numerosos foros que tratan la crisis financiera y económica, y examinar el papel que cumplen los acuerdos de libre comercio en la liberalización de los servicios financieros y la atenuación de sus reglamentaciones. A fin de examinar el papel pasado y futuro de la OMC y de las negociaciones de la Ronda de Doha en la actual crisis financiera, la sesión trató:

- la forma en que el actual Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), así como los acuerdos de libre comercio (ALC) y los tratados bilaterales sobre inversiones que reglamentan el comercio de servicios, influyen en la capacidad de los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para hacer frente a la actual crisis financiera y económica y evitar crisis similares en el futuro;

- cómo se relacionan con el AGCS y otros acuerdos sobre comercio de servicios los nuevos reglamentos financieros, rescates y conjuntos de medidas de estímulo propuestos y aplicados.

En la sesión se llegó a la conclusión de que había una importante incoherencia entre el margen de política necesario para hacer frente a la crisis financiera y económica, y poner en aplicación las enseñanzas extraídas de la crisis financiera, por una parte, y la liberalización de los servicios financieros mediante acuerdos de libre comercio, el AGCS y los tratados bilaterales sobre inversiones que contienen diferentes normas sobre supresión de reglamentaciones, por otra. Se requiere un importante replanteo, una revisión o acaso la supresión de tales acuerdos.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Kavaljit Singh, Director del Public Interest Research Centre

La liberalización y las funciones especiales de los servicios financieros y los bancos extranjeros en los países en desarrollo

Los servicios financieros se diferencian fundamentalmente de otros servicios, como los de tecnología de la información, educación, salud o turismo, y por consiguiente los costos y beneficios que pueden resultar de la liberalización del comercio y de la inversión en servicios financieros habrán de ser radicalmente distintos. Cuando quiebra un banco, también resultan afectados otros bancos (solventes y redituables) debido a los préstamos interbancarios, y el sistema de pagos también resulta afectado, con lo que se perturba todo el sistema. Las sucursales de los bancos multinacionales en dificultades pueden difundir la crisis internacionalmente.

Los proveedores de servicios financieros a escala mundial procuran acuerdos de libre comercio sobre los servicios financieros en el AGCS y especialmente a través de ALC bilaterales, que pueden negociarse más rápidamente. Mediante el “proceso de examen” de los ALC se contraerán en el futuro compromisos de liberalización más profundos y de mayor acceso a los mercados.

En las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales se ejerce presión sobre la India para que abra sus servicios financieros, sobre todo los bancarios. Se afirma que el sistema bancario de la India no es eficiente, y que el mejor modo de darle mayor eficiencia consiste en una mayor presencia de bancos extranjeros. Las investigaciones basadas en criterios de eficiencia indican que los bancos indios son más eficientes que los extranjeros a pesar de que tienen una vasta presencia en zonas rurales y apartadas, en que el volumen de las operaciones es muy pequeño.

La inclusión en la actividad financiera también es un parámetro importante en la India porque en el país hay 500 millones de habitantes que carecen de acceso a los servicios bancarios. Sin embargo, la mayoría de las sucursales de bancos extranjeros están instaladas en zonas urbanas y metropolitanas; y aun en las zonas urbanas no atienden a la población pobre. El porcentaje que corresponde a los bancos extranjeros en el total del crédito agrícola de la India no alcanza al 1 por ciento, y

en el crédito a las PYME su proporción es del 1,2 por ciento. El problema reside en los modelos empresariales de los bancos extranjeros, ya que ninguna prohibición impuesta por las reglamentaciones impide a los bancos extranjeros atender a la población urbana pobre.

Hay una diferencia importante entre los bancos nacionales y los extranjeros. A diferencia de los bancos nacionales, los extranjeros pueden cerrar y retirarse, por ejemplo si su casa matriz está en dificultades o se produce una crisis en algún país receptor.

La India quedó al abrigo de la actual crisis financiera por las siguientes razones:

- los bancos extranjeros tienen una presencia limitada en los mercados de la India y los bancos nacionales tienen una presencia limitada en el extranjero;
- hay una reglamentación más firme del sistema bancario, que permitía un crecimiento económico del 6-8 por ciento, un mayor ahorro interno, bancos redituables y no tener que recurrir a ningún rescate.

Los nuevos ALC contienen disciplinas en materia de control de los capitales, aunque el Banco Mundial y el FMI han modificado su posición al respecto después de que la crisis asiática provocó súbitas huidas de capitales.

“La crisis financiera actual exige un replanteo fundamental de la liberalización de los servicios financieros en los acuerdos comerciales”

El modelo del AGCS, anterior a la crisis, basado en la eliminación de reglamentaciones, bancos gigantescos y universales y la libre circulación transfronteriza de capitales, ha quedado desacreditado. La crisis financiera actual exige un replanteo fundamental de la liberalización de los servicios financieros en los acuerdos comerciales, y aplazar la liberalización de los servicios financieros en los planos bilateral y multilateral hasta que se hayan abordado los problemas de reglamentación planteados por la actual crisis financiera. Hay enseñanzas que deben extraerse de los países que no se vieron afectados por la crisis actual.

(b) Myriam Vander Stichele, Investigadora Superior del Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales

La liberalización de los servicios financieros en el AGCS y en el contexto de la crisis financiera y las reformas

1. La crisis ha demostrado que son erróneas las siguientes premisas en que se basaron las negociaciones del AGCS sobre los servicios financieros:

- que no hay necesidad de reglamentación antes de la liberalización; sin embargo, la falta de reglamentación provocó la crisis;
- que los servicios financieros extranjeros son más eficientes; sin embargo, difunden productos nocivos y comportamientos peligrosos;
- que las normas del AGCS impulsan una rápida expansión de los productos financieros y los agentes financieros acentuando la competencia mundial; sin embargo, la mayor competencia provocó presiones para que se diluyeran las reglamentaciones -las llamadas "reglamentaciones livianas"- haciendo posible los comportamientos complejos y peligrosos que provocaron la crisis.

2. Las normas del AGCS no sólo liberalizan, sino que también suprimen reglamentaciones e incorporan una reglamentación "liviana" por los siguientes medios:

- compromisos permanentes, porque es muy difícil y gravoso retirar los compromisos de los sectores de servicios financieros a fin de restablecer reglamentaciones: por ejemplo, en sus compromisos en el marco del AGCS los Estados Unidos incorporaron el retiro de las disposiciones de la Ley GlassSteagall de 1933 (la eliminación de la distinción entre la actividad bancaria comercial y los demás servicios financieros, que hizo posible que los conglomerados financieros se volviesen "demasiado grandes para quebrar");
- la norma sobre el acceso a los mercados (artículo XVI del AGCS) elimina reglamentaciones debido a las siguientes medidas "que ningún Miembro mantendrá ni adoptará" una vez que hubiera contraído compromisos sobre los servicios financieros:

» limitaciones al número de proveedores de servicios financieros;

» limitaciones al valor total de los activos o transacciones;

» limitaciones al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios;

» la prescripción de tipos específicos de persona jurídica o empresa conjunta;

» la prueba de necesidades económicas;

» las limitaciones a la participación de capital extranjero;

- las peticiones en el procedimiento de negociación, como las que formulan las CE y que contienen numerosas exigencias de "eliminar" reglamentaciones en vigor (por ejemplo, suprimiendo requisitos de capital para los bancos extranjeros y reglamentaciones que limitan el funcionamiento de fondos de cobertura).

3. La liberalización de los servicios financieros en el AGCS limita las posibilidades del gobierno de modificar la estructura reglamentaria a fin de hacer frente a la crisis financiera actual por las siguientes razones:

- La "excepción cautelar" del Anexo sobre Servicios Financieros no basta para proteger todas las medidas nacionales necesarias para hacer frente a la crisis económica y financiera, y las medidas cautelares pueden ser impugnadas cuando se las considera "un medio de eludir los compromisos u obligaciones contraídos en el marco del Acuerdo".
- La norma del AGCS sobre el trato nacional se aplica aunque ciertos bancos extranjeros estén apoyados por sus gobiernos (mediante medidas de rescate), y no se admite ninguna discriminación entre bancos extranjeros con diferente grado de estabilidad financiera o diferente supervisión por sus países de origen.
- El Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros, adoptado por 33 países Miembros de la OMC, contiene una disposición de *statu quo* respecto de las reglamentaciones y una disposición por la que se debe permitir "ofrecer en



su territorio cualquier servicio financiero nuevo”, que pueden haber causado la crisis actual.

Esto significa que las normas del AGCS no establecen ninguna garantía de buena reglamentación y supervisión y que es difícil adoptar medidas preventivas.

4. Las normas y compromisos del AGCS crean problemas en la aplicación de nuevas reglamentaciones propuestas, por ejemplo porque el establecimiento de nuevas normas técnicas o prescripciones sobre títulos de aptitud o licencias puede ser contrario a la norma del AGCS sobre la reglamentación nacional (párrafo 5 del artículo VI), que dispone que no deben ser más gravosas de lo necesario, o no podían preverse por un país en el momento en que contrajo los compromisos, o constituyen “una restricción al suministro del servicio” (párrafo 4 c) del artículo VI).

5. El AGCS no debe negociar una mayor liberalización de los servicios financieros por las siguientes razones:

- no están prontas la reglamentación ni la supervisión nacionales e internacionales en materia financiera, y los conglomerados financieros siguen dedicándose a operaciones y productos peligrosos;
- no hay condiciones equitativas en el sector financiero entre los conglomerados financieros apoyados por sus gobiernos y los bancos de países en desarrollo que cuentan con menor acceso a capitales internacionales y sufren los efectos de la crisis económica;
- las nuevas disciplinas aplicables a la reglamentación nacional pueden perjudicar la reglamentación y supervisión nacionales e internacionales de la actividad financiera;
- los negociadores comerciales han demostrado que no saben cómo hacer frente a los riesgos propios del sector financiero.

6. Cómo hacer frente a los problemas del AGCS en materia de servicios financieros:

- retirar las peticiones referentes a servicios financieros, y las ofertas u ofertas revisadas;
- no deberían llevarse a cabo nuevas negociaciones sobre servicios financieros en la actual ronda del PDD y los ALC;

- los países en desarrollo deberían poder retirar sus compromisos sobre servicios financieros sin compensación;

- deberían entablarse discusiones completas en todos los foros sobre la reforma financiera (como el G-20, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Consejo de Estabilidad Financiera, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV), el Programa de Evaluación del Sector Financiero del FMI, etc.).

(c) Jane Kelsey, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Auckland

De qué modo agravan los ALC los peligros de crisis financieras sistémicas

Con el estancamiento de las negociaciones de 2000 sobre el AGCS, los gobiernos que defienden los intereses de las grandes empresas de servicios financieros han recurrido a una nueva generación de acuerdos de libre comercio (ALC) con el fin de evitar el atasco y lograr lo que no resulta posible en el AGCS. No hay indicios de ningún replanteo a la luz de la crisis, a pesar de que los ALC agravan un sistema financiero mundial interdependiente y cada vez más exento de reglamentaciones y librado a su propia autorregulación.

Cómo se está reescribiendo el AGCS para llenar los espacios que quedaron abiertos en la Ronda Uruguay

Con los ALC se amplía el trato especial otorgado a los servicios financieros en el AGCS, que tiene un Anexo sobre Servicios Financieros, un Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros y el Quinto Protocolo sobre Servicios Financieros. Entre las diferencias más importantes figuran las siguientes:

- Un enfoque de lista negativa respecto de los compromisos, aplicado en algunos ALC, en virtud del cual las medidas quedan comprendidas a menos que se las excluya expresamente. Esto es lo contrario del método de listas positivas del AGCS, que permite a los países escoger el grado de su exposición a los servicios financieros. En la práctica, las listas negativas generan un mayor riesgo de error y dan lugar a una menor autonomía para responder a las fallas normativas, de reglamentación o del mercado.
- La prescripción del artículo V del AGCS, de que los ALC tengan una cobertura sectorial sustancial, se utiliza para exigir amplios compromisos que van

mucho más allá del AGCS: por ejemplo, la UE insiste en que los ALC deben contener compromisos en un 80 por ciento de los subsectores de servicios de los países en desarrollo, y hasta un 65 por ciento en el caso de los PMA.

- Los capítulos de los ALC sobre las inversiones garantizan derechos y protección para las inversiones, incluidos los productos financieros “innovadores” y los conglomerados financieros que están en la médula de la crisis. Algunos ALC incluyen la protección contra medidas gubernamentales que puedan “expropiar” el valor de las inversiones (véase el informe de la exposición de la Sra. Reid Smith, *infra*).

- Los modos 1 y 2 se fusionan en múltiples formas en la categoría de “servicios transfronterizos”, alentándose compromisos mucho más amplios para los servicios electrónicos procedentes de lugares remotos o imposibles de determinar y la actividad bancaria extraterritorial con arbitraje obligatorio o situada en paraísos fiscales.

La imposición de abrir las puertas a la actividad bancaria de empresas no bancarias y a productos nocivos

Se están incluyendo ahora en la mayoría de los ALC, en diversas formas, elementos fundamentales del Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros. Por ejemplo, los gobiernos deben autorizar que las empresas extranjeras vendan “servicios financieros nuevos” que todavía no existen en su territorio pero se suministran en la otra parte, o en algunos casos en cualquier parte del mundo. Incluso cuando se admite que se exija autorización, ésta sólo puede denegarse por razones cautelares, que puede resultar imposible demostrar por anticipado.

Los ALC fomentan la adopción de normas financieras internacionales, como las fracasadas normas de Basilea II, que permitan a los bancos determinar sus propias medidas de evaluación del riesgo para fijar sus coeficientes de garantía.

El cierre de todas las vías de escape

Los ALC dejan a los gobiernos con las manos atadas impidiéndoles restablecer la reglamentación de los mercados y servicios financieros a través de medidas análogas a las normas del AGCS y los Anexos sobre Servicios Financieros, o imponiéndoles medidas que

han sido rechazadas en la OMC. Ello comprende las siguientes:

- una “obligación de máximo empeño” de celebrar consultas con las empresas extranjeras antes de dictar nuevas reglamentaciones, a título de “transparencia”;
- la supresión de toda restricción a las transferencias y pagos por servicios, que rige con carácter general. En la mayoría de los ALC se establece alguna restricción o cláusula de salvaguardia, pero los ALC que celebran los Estados Unidos no permiten a las partes suspender sus obligaciones ni siquiera en situaciones de emergencia por razones de balanza de pagos.

Debería suspenderse la negociación de ALC destinados a aplicar un modelo financiero que ha sumido al mundo en la crisis:

1. eliminando las inversiones y los servicios financieros de la negociación de todos los ALC;
2. permitiendo que los países retiren sus actuales compromisos contraídos en ALC sin sufrir sanciones;
3. adoptando una interpretación del artículo V del AGCS que sea favorable al desarrollo, que permita a los gobiernos reducir al mínimo sus obligaciones en materia de servicios en los ALC.

(d) Sanya Reid Smith, Asesora Jurídica e Investigadora Superior de la Red del Tercer Mundo

La restricción de la acción de los gobiernos por los acuerdos de libre comercio (ALC) y los tratados bilaterales sobre inversiones

La mayoría de los Miembros de la OMC tienen ALC bilaterales o regionales que abarcan servicios financieros y tratados bilaterales sobre inversiones, o los están negociando: salvo el caso de Mongolia, todos los Miembros de la OMC están negociando ALC, y los tratados bilaterales sobre inversiones existentes son más de 2.000.

Los tratados bilaterales sobre inversiones contienen normas que restringen el margen de maniobra de los gobiernos para adoptar medidas antes de las crisis o durante su desarrollo, porque esos tratados:



- contienen una definición amplia de las inversiones que incluye las acciones, obligaciones, instrumentos derivados y otros instrumentos financieros;
- contienen una norma (indirecta) en materia de expropiación: si el país receptor dicta leyes o adopta medidas que reducen el valor y la rentabilidad de la inversión, el inversor debe ser indemnizado por el valor de su inversión con intereses al tipo comercial;
- contienen una definición amplia de “país de origen” del inversionista, que puede ser el país en que el inversionista tiene un buzón de correos, a pesar de lo cual el inversionista puede recurrir al tratado celebrado por ese país para obtener protección y puede tener acción judicial contra el país receptor.

De este modo, el inversionista puede demandar al gobierno del país receptor ante un tribunal internacional por haber adoptado medidas destinadas a establecer reglamentaciones y evitar crisis futuras, como las siguientes:

- la exigencia de mayor capital, que reduce la rentabilidad;
- la reducción de las primas para los banqueros, a quienes se considera inversionistas;
- las restricciones al comercio de instrumentos riesgosos, que reducen los beneficios;
- las restricciones a la libertad de circulación de capitales; y
- las medidas como las adoptadas por la Argentina durante su crisis financiera de 2001: la Argentina ha sido demandada 46 veces, lo que puede dar lugar a multas por valor de 17.000 millones de dólares EE.UU.

Estos tratados bilaterales sobre inversiones tienen efectos paralizantes en la legislación, agravados cuando el país también tiene un ALC que incluye las inversiones en servicios financieros, a través de la cláusula de la nación más favorecida, y una multa que puede imponerse mediante mayores aranceles.

El Comité Stiglitz de las Naciones Unidas ha instado a que, como parte de un marco más general, se revisen todos los ALC y tratados bilaterales sobre inversiones.

(e) Ellen Gould, Investigadora Asociada del Canadian Centre for Policy Alternatives

La crisis financiera y la Ronda de Doha: un contexto nuevo de las negociaciones sobre el AGCS

La ampliación de los servicios financieros en el AGCS se ha basado en argumentos referentes a las ventajas del modelo financiero occidental, cuya validez ha quedado desmentida por la experiencia de la crisis financiera:

- Ha quedado demostrado que los argumentos sobre una mejor gestión del riesgo y una mejor asignación de los activos por el modelo occidental incluían apuestas extremadamente riesgosas a que se dedicaban las empresas financieras.
- Las negociaciones sobre el AGCS dan lugar a la apertura del comercio sobre productos peligrosos como los productos financieros derivados, a pesar de que han provocado que la crisis de las viviendas en los Estados Unidos se convirtiera en una crisis mundial.
- La mayor competencia resultante de la liberalización impulsa a las empresas a actividades riesgosas. Por ejemplo, la liberalización del seguro de hipotecas en el Canadá, en 2006, introdujo productos hipotecarios de alto riesgo.

El entorno de las negociaciones sobre los servicios financieros se ha visto distorsionado por gigantescas operaciones de rescate por los gobiernos y subvenciones a empresas financieras occidentales, que podrían ser impugnadas sobre la base de las normas en vigor del AGCS sobre el trato nacional aplicables a las subvenciones y la modificación de las condiciones competitivas (párrafo 3 del artículo XVII).

Los Miembros de la OMC suponen que el Anexo sobre Servicios Financieros del AGCS (artículo 2) establece una “excepción” para todas las medidas cautelares, pero las excepciones del AGCS para ese tipo de medidas están limitadas:

- Los grupos especiales son los que juzgan en última instancia si los gobiernos han actuado por motivos cautelares o “como medio de eludir los compromisos u obligaciones contraídos por el Miembro en el marco del Acuerdo”.
- No están comprendidas todas las reglamentaciones financieras, como las medidas de protección del consumidor. Según la Secretaría

de la OMC, ello comprende medidas como "las prescripciones en materia de concesión de préstamos a determinados sectores o regiones geográficas" o "las prescripciones de prestar determinados servicios".

Las disciplinas proyectadas para la reglamentación nacional establecerían fundamentos para impugnar reglamentaciones financieras sobre la base de la objetividad, la pertinencia y la exclusión de las "demoras indebidas" en la tramitación de las solicitudes, y permitirían impugnar:

- la imposición de "prescripciones sobre capital extremadamente elevadas",
- la imposición del deber de otorgar préstamos, o la fijación de cuotas para los préstamos, a determinados sectores,
- la imposición de topes a las comisiones por servicios financieros.

El "derecho a reglamentar" está claramente limitado según decisiones de Grupos Especiales de la OMC, como la que figura en el informe sobre *China - Publicaciones* (2009), donde se indica lo siguiente: "Observamos que no cabe duda de que China tiene derecho a regular el comercio de servicios en el marco del AGCS. No obstante, esa regulación debe estar en conformidad con los compromisos en el marco del AGCS que ha optado por contraer en su Lista."

2. Conclusiones y camino a seguir

- Los ALC provocan pérdidas para los países en desarrollo en múltiples formas, pero los países pueden retirarse de tales negociaciones.
- Los países desarrollados, en la práctica, no están abriendo sus servicios financieros, mientras que a pesar de ello presionan intensamente para que los servicios financieros se liberalicen en los acuerdos comerciales.
- La reglamentación nacional del sector financiero varía mucho según los países, pero las disciplinas del AGCS y los ALC sobre la reglamentación nacional abarcan numerosas medidas no discriminatorias, como las reclamaciones por procedimientos de aprobación demasiado dilatados. La excepción referente a las medidas cautelares no autoriza reglamentaciones que no tienen objetivos de estabilidad financiera -como el de impedir los altos precios de los alimentos- en el comercio de productos derivados referentes a productos básicos.
- Las cuestiones analizadas en esta sesión suelen no ser conocidas por el público ni por las autoridades, y deben ser impugnadas por los países en desarrollo colectivamente.
- Entre las posibilidades figura la promoción de la integración regional de los sectores financieros.



W. Formulación y aplicación de la gobernanza en el sector de la salud: El acceso a los medicamentos en los países en desarrollo y menos adelantados

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 16.30-18.30 h

Moderador

Sr. Daniel Crosby - Abogado del Estudio Budin & Partners

Oradores

Sra. Silke Trommer - Investigadora del *Centre of Excellence in Global Governance Research*, Helsinki

Sr. David Vivas-Eugui - Director Adjunto de Programas del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD), Ginebra

Profesor Raymond Saner - Director del Centro de Desarrollo Socioeconómico (CSEND), Ginebra

Organizada por

Centro de Desarrollo Socioeconómico (CSEND)

Informe redactado por

Centro de Desarrollo Socioeconómico (CSEND)



Resumen

Esta sesión tenía por objetivo tratar las cuestiones institucionales relacionadas con la aplicación de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública.

Si bien la Declaración de Doha constituyó un importante avance en la adopción del Programa de Doha para el Desarrollo, no se ha logrado todavía su aplicación plena y efectiva, sobre todo en los países en desarrollo y menos adelantados. Además, en la discusión se trataron los efectos que tienen en el acceso a los medicamentos las disposiciones relativas a los derechos de propiedad intelectual y las normas establecidas en los acuerdos regionales. Al examinar los acuerdos comerciales, se analizaron en la sesión los intereses ofensivos y defensivos de los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) en el sector de la salud, en particular en relación con las inversiones y la transferencia de tecnología.

En la sesión se trataron las cuestiones con la perspectiva de cuatro niveles: el nacional, el

regional, el multilateral y el estratégico. El nivel nacional estuvo centrado en la determinación y el estudio de los obstáculos institucionales que traban la aplicación con éxito de la Declaración de Doha. La cuestión se trató en el plano regional a través de datos empíricos sobre los actuales sistemas regionales y una evaluación de sus progresos registrados hasta la fecha. En el plano multilateral se trataron las actividades de asistencia técnica relacionada con el comercio y creación de capacidad que permitirían una mejor aplicación del marco jurídico para el acceso a los medicamentos. Por último, en el plano estratégico se examinó el camino a seguir y la forma de ayudar a los países beneficiarios a aplicar el marco jurídico multilateral para lograr un aprovechamiento eficaz de las flexibilidades en el acceso a los medicamentos. Cada uno de estos niveles ayudó a tratar la forma en que una nueva perspectiva sobre la gobernanza en el sector de la salud podría ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados a aplicar la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública en el marco de la OMC.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Silke Trommer, Investigadora del Centre of Excellence in Global Governance Research

Efectos de las disposiciones relativas a las normas sobre propiedad intelectual incluidas en acuerdos regionales en el acceso a los medicamentos

Lamentablemente, la mayoría de los ALC que se refieren a los medicamentos contienen cláusulas en favor de los derechos del inventor y que impiden a los países en desarrollo recibir medicamentos genéricos asequibles.

El acceso a medicamentos menos onerosos está fuertemente trabado por la presencia de patentes, que se utilizan para remunerar al inventor del medicamento. La ampliación del plazo de las patentes, las patentes para nuevas utilidades y el establecimiento de nuevos criterios de patentabilidad son otros tantos factores que han reducido el acceso de los países en desarrollo a medicamentos asequibles. A ello se añaden la creación de la exclusividad de los datos de pruebas, la vinculación entre el plazo de las patentes y los procedimientos de aprobación de la comercialización y la reglamentación de la importación de medicamentos genéricos, cada uno de los cuales dificulta la producción de medicamentos genéricos asequibles.

Además, la imposición más rigurosa de las normas sobre observancia en la importación y la exportación ha mermado las posibilidades de los países en desarrollo de importar medicamentos genéricos.

De este modo se obstaculiza cada vez más un comercio de medicamentos genéricos Sur-Sur que es totalmente lícito con arreglo al derecho internacional público.

“Es importante que los países puedan aprovechar las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC, garantizadas en 2001 por la Declaración de Doha”

Para luchar contra el problema de los medicamentos de marca onerosos es importante que los países puedan aprovechar las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC, garantizadas en 2001 por la Declaración de Doha.

Lamentablemente, hay varias disposiciones que limitan las actuales flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC y otras que introducen obligaciones que van más allá de lo establecido en el Acuerdo y benefician exclusivamente a los titulares de patentes.

Se han propuesto medios para estimular los progresos: insistir en hacer valer las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC; establecer los compromisos de la Declaración de Doha en los ALC; evitar todas las disposiciones que amplíen la protección mediante patentes; y asegurar que todos los países conozcan sus intereses defensivos y ofensivos cuando conciertan acuerdos comerciales.

La participación de expertos en salud pública y organizaciones de defensa de los intereses del público en los procesos normativos restablecerá la presencia de una voz que defienda el interés social por encima de los intereses del inventor.

(b) David Vivas-Eugui, Director Adjunto de Programas del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Evaluación de los efectos de las disposiciones que exceden del Acuerdo sobre los ADPIC respecto de la salud pública: enseñanzas que se extraen de estudios sobre América Latina

La evaluación de los efectos del proyecto de disposiciones que van más allá del Acuerdo sobre los ADPIC estuvo centrada en las repercusiones que tendrían tales disposiciones en la salud pública y el acceso a los medicamentos en determinado mercado a nivel macroeconómico. El proyecto se ejecutó mediante el desarrollo de un método de evaluación de los efectos y estudios realizados en varios países (Costa Rica, Guatemala, Tailandia, Jordania, Bolivia, Colombia, el Uruguay y la República Dominicana). El proyecto tenía por objeto elaborar instrumentos metodológicos a través de evaluaciones nacionales, que ayudarán a los países en desarrollo a obtener una mejor comprensión de las ventajas e inconvenientes de los ALC a los efectos de su negociación y aplicación.

Los estudios se realizaron con un modelo de equilibrio parcial a nivel macroeconómico. El modelo medía el nivel de exclusividad, la repercusión en los precios medios, los efectos en el gasto público y privado por medicamentos, y los efectos en el consumo y la competencia.





Este modelo tiene algunas limitaciones. Por ejemplo, no mide los efectos en la innovación, ni las fallas del mercado y la administración pública.

Un estudio detenido de los ejemplos de Costa Rica y la República Dominicana puso de manifiesto importantes diferencias en los efectos sobre los precios y la estructura de mercado de los países.

Se expuso la siguiente información de antecedentes acerca del estudio relativo a Costa Rica: se han puesto ya en aplicación el Acuerdo sobre los ADPIC y el CAFTA; la atención sanitaria es universal (demanda casi inelástica); y sólo se aplica en el mercado institucional.

Las comprobaciones en Costa Rica revelaron que, para el año 2030, el precio de todos los medicamentos aumentará anualmente entre el 18 y el 40 por ciento, y será preciso aumentar el gasto público de unos 2.008 a 3.357 millones de dólares EE.UU. Si no se incrementa el presupuesto estatal, el consumo disminuirá un 24 por ciento en la peor hipótesis. Además, la concentración de la oferta está poniendo en peligro la sostenibilidad del sistema de adquisiciones y acceso universal.

Se suministró la siguiente información de antecedentes sobre el estudio referente a la República Dominicana: el Acuerdo sobre los ADPIC se ha aplicado; se está poniendo en aplicación el CAFTA; y el estudio se refiere tanto al mercado institucional como al mercado privado.

Las conclusiones del estudio sobre la República Dominicana indican que se habrá de producir un leve aumento de precios de entre el 9 y el 17 por ciento. Como los consumidores pagan ya un precio muy elevado en el mercado de los servicios de salud (actualmente los interesados pagan alrededor del 80 por ciento de las adquisiciones), los precios del sector privado no se incrementarán en gran medida por las nuevas obligaciones superiores a las impuestas por el Acuerdo sobre los ADPIC. Si no se incrementa el presupuesto estatal, el consumo disminuirá un 8 por ciento en la peor hipótesis.

De estos estudios se extraen las siguientes conclusiones:

- las obligaciones que van más allá del Acuerdo sobre los ADPIC pueden tener efectos importantes en el gasto social y los sistemas de seguridad social;
- la utilización de las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC pueden atenuar esos efectos;

- es importante no subestimar las consecuencias que tienen en los precios las asimetrías de información y las imperfecciones del mercado y la administración; la demanda tiene que ser mayor para poder negociar precios.

Son medidas recomendadas para atenuar los efectos la utilización de las flexibilidades previstas en el Acuerdo sobre los ADPIC y el CAFTA-RD; estudiar la conveniencia de la adquisición a nivel regional; el aumento de las subvenciones a los consumidores; la ampliación de la cobertura de los sistemas de seguridad social; y el mejoramiento de la capacidad institucional en las oficinas de propiedad intelectual, reglamentación sanitaria, adquisiciones y seguridad social.

(c) Raymond Saner, Director del Centro de Desarrollo Socioeconómico (CSEND)

Los intereses ofensivos y defensivos de los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) en el sector de la salud en relación con las inversiones y la transferencia de tecnología en el sector

El sector de la salud es uno de los sectores de más acelerado crecimiento en la economía mundial, con 4 billones de dólares EE.UU. por año (Chanda, 2001), pero el desnivel entre los países desarrollados y en desarrollo es muy importante. En 1998, los desembolsos por servicios de salud en los países de la OCDE representaron 3.500 dólares EE.UU. por habitante y por año y sólo 5 dólares en los PMA (UNCTAD/OMS, 1998).

El comercio de servicios de salud es todavía muy reducido, ya que representa apenas un 0,4 por ciento de los gastos de salud totales de los países de la OCDE (Lautier, 2005). Sin embargo, el comercio transfronterizo y las inversiones en este sector aumentan considerablemente debido a numerosos factores, como el envejecimiento de la sociedades en Europa y el Japón, que da lugar a mayores gastos de salud; el aumento de los desembolsos en servicios sanitarios; la aplicación tecnológica de servicios de salud en zonas apartadas; la persistente liberalización de la IED; y una demanda fuerte y creciente de personal médico calificado.

En el año 2008 eran 88 los países Miembros de la OMC que habían contraído compromisos respecto de uno o más acuerdos referentes al comercio de servicios de salud, según los modos de suministro del respectivo comercio previstos en la OMC (modo 1: suministro transfronterizo; modo 2: consumo en el extranjero;

modo 3: presencia comercial; o modo 4: movimiento de personas físicas). Como ocurre respecto de cualquier otro comercio de servicios, los países pueden tener a la vez intereses ofensivos (por ejemplo, pedir que se amplíe el ámbito de las actividades en que otros países Miembros de la OMC han asumido compromisos, y asegurar su compromiso respecto de un mayor acceso a los mercados y la aplicación rigurosa del trato nacional), así como también intereses defensivos (como la protección de los proveedores de esos servicios y sus consumidores nacionales).

Por ejemplo, antes de su adhesión a las CE, Hungría básicamente no tenía ninguna restricción en cuanto al acceso a los mercados y el trato nacional al considerar sus compromisos específicos relacionados con los servicios de salud, consignándose “ninguna” en su Lista de compromisos en los modos 1, 2 y 3. Hungría no contrajo compromisos específicos sobre los servicios de salud en el modo 4 (sin consolidar). Sin embargo, se contrajeron ciertos compromisos horizontales para admitir la entrada y la estancia temporal de personas físicas de diversas categorías. Con respecto a la presencia comercial, aunque no había restricciones para sectores específicos respecto del acceso a los mercados y el trato nacional, rigen diversas limitaciones horizontales que exigen el establecimiento de sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas u oficinas de representación. La adquisición de bienes estatales está excluida del alcance de los compromisos.

El principal interés ofensivo de un país como Hungría debería ser impulsar a la UE a la aplicación plena de la libre circulación de médicos para complementar la libre circulación de los pacientes.¹ En el aspecto defensivo, Hungría podría pedir que los proveedores extranjeros de servicios de salud que se trasladen a Hungría aprendan el idioma húngaro y destinen cierto número de días a compartir conocimientos técnicos con profesionales de la salud húngaros.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Se preguntó a la Sra. Trommer qué respondería sobre el hecho de que las negociaciones comerciales entre los países están muy sesgadas, incluso entre los de mediano tamaño y los más poderosos.

La Sra. Trommer respondió que sus investigaciones personales indicaban que en el África Occidental algunas ONG con especiales conocimientos técnicos

sobre cuestiones económicas y jurídicas relacionadas con el desarrollo habían ayudado a la región a negociar mejores acuerdos comerciales. Esto demuestra que el personal médico y las organizaciones externas pueden ayudar a que las negociaciones entre dos países sean más equitativas.

Se preguntó a la Sra. Trommer por qué constituye un problema que los países en desarrollo intercambien concesiones sobre propiedad intelectual para el acceso a los mercados en otras esferas.

La oradora respondió que muchos PMA presentan problemas estructurales, como la vulnerabilidad económica, que les hacen muy difícil extraer provecho del comercio a pesar de las oportunidades de acceso a los mercados. Además, las concesiones sobre acceso a los mercados están sujetas a la erosión de las preferencias, mientras que no ocurre lo mismo con las concesiones de los ALC en materia de propiedad intelectual. La viabilidad del acuerdo merece un cuidadoso análisis econométrico previo, para el cual los problemas de capacidad institucional plantean un auténtico obstáculo.

Un asistente preguntó al Sr. Vivas por qué los resultados relativos a la República Dominicana eran tan distintos de los de Costa Rica.

El Sr. Vivas respondió que esas diferencias también resultaron sorprendentes para los investigadores. Los principales motivos de la diferencia en el efecto sobre los precios en el caso de la República Dominicana eran los siguientes: a) la inclusión en el modelo de medidas de atenuación futuras (la ampliación del sistema de seguridad social para que abarcara en 2012 a un 80 por ciento en lugar del 20 por ciento); y b) la existencia de precios que ya eran altos en ese país a nivel del consumidor (la mayor parte de las compras se efectuaba por los interesados en las farmacias).

El Sr. Saner comentó que los principales productos de exportación de los PMA suelen ser agrícolas, y cuando firman acuerdos comerciales quedan obligados por un acuerdo que les impone el comercio de productos agropecuarios aun cuando se encuentren más allá de ese nivel de desarrollo y tengan posibilidades de exportar otros bienes y servicios. En tales situaciones es preciso determinar si el PMA debería poder renegociar sus acuerdos comerciales.

Otro asistente observó que los ALC son radicalmente distintos según las partes que los conciertan:



corresponde a todos y cada uno de los países decidir cómo ha de utilizar o no utilizar las flexibilidades de los acuerdos, sobre todo teniendo en cuenta la variedad que presenta la mayoría de las flexibilidades de esos ALC.

Respondiendo a esta observación se señaló que las flexibilidades son muy difíciles de aplicar, sobre todo para los países pequeños y menos adelantados, a los que los países más ricos pueden presionar fácilmente.

El Profesor Saner añadió que es preciso determinar hasta dónde se ha de llegar en cuanto a autorizar que los países retiren los compromisos que han asumido. Si un país ha sido inducido a concertar un acuerdo que no lo beneficia por una institución como el FMI o por un país poderoso, ¿debería autorizársele a retirar sus acuerdos? ¿Por qué no plantear el restablecimiento de acuerdos plurilaterales, como las negociaciones de la Ronda de Doha?

Se preguntó al Profesor Saner si los compromisos de Hungría en el marco del AGCS para el sector sanitario eran anteriores a su entrada en las CE y si son mayores que los compromisos comunitarios. ¿Cómo debe conciliarse esa diferencia?

El Profesor Saner respondió que no se había completado todavía el proceso de armonización del sector de la salud en las CE. Una vez completado, las CE y Hungría podrían tener que negociar una compensación para los países no comunitarios Miembros de la OMC que tuvieran intereses ofensivos respecto del sector de la salud de Hungría. Mientras tanto, el Gobierno de Hungría debería hacer todo lo posible para reestructurar su sector de la salud y lograr competitividad.²

3. Conclusiones y camino a seguir

Hay diversas disposiciones que restringen las flexibilidades en vigor del Acuerdo sobre los ADPIC y otras que establecen obligaciones que van más allá del Acuerdo y son de provecho exclusivo de los titulares de patentes. Se propusieron las siguientes medidas para mejorar el acceso de los países en desarrollo a los medicamentos patentados: insistir en hacer valer las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC; establecer los compromisos de la Declaración de Doha en los ALC;

evitar todas las disposiciones que amplíen la protección mediante patentes; y asegurar que todos los países conozcan sus intereses defensivos y ofensivos cuando conciertan acuerdos comerciales.

La participación de expertos en salud pública y organizaciones de defensa de los intereses del público en los procesos normativos restablecerá la presencia de una voz que defienda el interés social por encima de los intereses del inventor.

Con referencia a las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC, se establecieron las siguientes conclusiones:

- las obligaciones que van más allá del Acuerdo sobre los ADPIC pueden tener efectos importantes en el gasto social y los sistemas de seguridad social;
- la utilización de las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC pueden atenuar esos efectos;
- es importante no subestimar las consecuencias que tienen en los precios las asimetrías de información y las imperfecciones del mercado y la administración: la demanda tiene que ser mayor para poder negociar precios.

Son medidas recomendadas para atenuar los efectos la utilización de las flexibilidades previstas en el Acuerdo sobre los ADPIC; estudiar la conveniencia de la adquisición a nivel regional; el aumento de las subvenciones a los consumidores; la ampliación de la cobertura de los sistemas de seguridad social; y el mejoramiento de la capacidad institucional en las oficinas de propiedad intelectual, reglamentación sanitaria, adquisiciones y seguridad social.

Endnotes

1 Comisión Europea, 2001. "The internal market and health services. Report of the High Level Committee on Health": http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/key06_en.pdf, página 11.

2 Véase: Saner, R., "Offensive and defensive interests of developing (DCs) and the leastdeveloped countries (LDCs) in the health sector in relation with investments and technology transfers in the sector", 2009, documentos ocasionales del CSEND.

X. Controversias en la Aduana: La retención de medicamentos en tránsito: ¿qué repercusión puede tener en el acceso a los medicamentos?

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 14.15-16.15 h

Moderadora

Sra. Michelle Childs - Directora de Política y Promoción de la Campaña para el Acceso a Medicamentos Esenciales de MSF

Oradores

Profesor Carlos Correa - Universidad de Buenos Aires

Sr. Sunjay Sudhir - Consejero de la Misión Permanente de la India ante la OMC

Excmo. Dr. Tom Mboya Okeyo - Embajador y Representante Permanente Adjunto de Kenya

Sr. José Estanislau do Amaral Souza Neto - Consejero de la Misión Permanente del Brasil ante la OMC

Sr. Luc Devigne - Jefe de la Unidad de Propiedad Intelectual de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea

Panelistas

Sr. Arnoult Gieske - Abogado del Estudio Van Diepen Van der Kroef, Amsterdam

Sr. Edwin de Voogd - Director Gerente de la Fundación IDA y representante de la industria farmacéutica

Sr. Niccolò Rinaldi - Miembro del Parlamento Europeo

Sr. Antony Taubman - Director de la División de la Propiedad Intelectual de la Organización Mundial del Comercio

Organizada por

Campaña para el Acceso a los Medicamentos Esenciales de Médicos sin Fronteras (MSF)

norme redactado por

Campaña para el Acceso a los Medicamentos Esenciales de Médicos sin Fronteras (MSF)



Resumen

Recientemente las autoridades aduaneras de la UE, fundándose en sospechas de infracción de patentes o marcas, retuvieron medicamentos genéricos legítimos en tránsito a través de Europa en su camino hacia países en desarrollo dando lugar a críticas, tanto de algunos Estados miembros como de la sociedad civil. Los hechos han planteado problemas acerca de si el Reglamento (CE) N° 1383/2003 del Consejo, que otorga esas facultades, y las disposiciones propuestas para acuerdos de libre comercio, son compatibles con las obligaciones que imponen a los Estados miembros el artículo V del GATT y el Acuerdo sobre los ADPIC. MSF estudió estas cuestiones en una mesa redonda con un conjunto de académicos, Estados

miembros, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la industria farmacéutica.

Cuestiones estudiadas: en vista de la importancia que tienen el comercio de medicamentos y el acceso a ellos para los países en desarrollo, ¿qué efecto tienen las disposiciones sobre el despacho aduanero en tránsito en la capacidad de los países de utilizar las disposiciones sobre acceso consagradas en la Declaración de Doha y la Decisión de la OMC de 30 de agosto? ¿Son compatibles esas disposiciones con el párrafo 4 de la Declaración de Doha? ¿Cómo se debería interpretar el artículo 51 del Acuerdo sobre los ADPIC? ¿Infringen las disposiciones sobre tránsito lo establecido en el GATT?





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Michelle Childs, Directora de Política y Promoción de la Campaña para el Acceso a Medicamentos Esenciales de MSF

- En el caso en que los Países Bajos retuvieron envíos de medicamentos genéricos fabricados en la India, no existían patentes ni en el país de origen ni en el país de destino, y los medicamentos no estaban destinados al consumo interno en la Unión Europea.
- Muchos países en desarrollo que carecen de capacidad de fabricación tienen que importar medicamentos asequibles, por lo que el comercio entre esos países es fundamental.
- Preocupan a Médicos sin Fronteras las derivaciones de tales retenciones en el acceso a los medicamentos en los países en desarrollo en general. Además, estas medidas de las aduanas de la UE pueden afectar a las actividades de adquisición propias de MSF.

(b) Carlos Correa, Profesor de la Universidad de Buenos Aires

- El artículo 5 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la OMC (GATT) establece que los países Miembros deben asegurar la libertad de tránsito y que todas las cargas y reglamentaciones impuestas deben ser razonables. Impedir el tránsito de medicamentos no parece razonable.
- Los derechos de patente son de naturaleza territorial y sólo pueden ejercerse en la jurisdicción en que fueron concedidos. La retención de bienes en tránsito por supuesta infracción de derechos de propiedad intelectual es contraria al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la OMC.
- Ni las autoridades aduaneras de los Países Bajos ni otras de la UE son competentes para determinar si existe infracción de patentes en el país de importación.
- En el sector farmacéutico hay una gran proliferación de patentes respecto de cualquier ingrediente activo. La Comisión Europea, en un informe sobre la competencia en la industria farmacéutica, indicó que respecto de un solo medicamento de gran éxito, había en la UE alrededor de 1.200 patentes o solicitudes

de patente. Por lo tanto, es extremadamente difícil de todos modos que un funcionario aduanero determine si hay infracción.

- La reglamentación de la UE tiene que ser revisada, no sólo en lo relacionado con los productos en tránsito, sino también en lo relativo a su aplicabilidad a las infracciones de patentes. En su estado actual, la reglamentación se presta para abusos por titulares de patentes que pueden aprovechar estas marañas de patentes para impedir el comercio legítimo.

(c) Sunjay Sudhir, Consejero de la Misión Permanente de la India ante la OMC

- La reglamentación aduanera de la UE tiene consecuencias negativas para el acceso universal a los medicamentos, los presupuestos nacionales de salud pública y el comercio legítimo de medicamentos genéricos, y traba los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al suministro de medicamentos y a mejorar la salud pública en las partes menos adelantadas del mundo.
- El Reglamento (CE) N° 1383/2003 de la UE, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar derechos de propiedad intelectual, es susceptible de interpretación.
- Resulta irónico que la UE facilite recursos económicos para programas de salud pública en países en desarrollo y al mismo tiempo cree obstáculos al comercio legítimo de medicamentos genéricos trabando el acceso a los medicamentos.
- Existe el temor de que las decisiones adoptadas en el marco del Reglamento (CE) N° 1383/2003 del Consejo correspondan a un propósito más general de imponer los derechos de propiedad intelectual con mayor rigor, parte de lo cual es una campaña en las organizaciones internacionales para confundir deliberadamente las preocupaciones relativas a la calidad con los derechos de propiedad intelectual. La cuestión se ha planteado en la Organización Mundial de la Salud y puede comprobarse en los elementos que van más allá de lo dispuesto en el Acuerdo sobre los ADPIC que se incluyen en acuerdos bilaterales de libre comercio, y el Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación (ACTA) que se está negociando, con exclusión de numerosos países, en particular países en desarrollo y menos adelantados.

- El Reglamento (CE) N° 1383/2003 del Consejo debe ser revisado y puesto en conformidad con el Acuerdo sobre los ADPIC, el GATT y la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública.

(d) Luc Devigne, Jefe de la Unidad de Propiedad Intelectual de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea

- En 2008 se han producido muy pocos casos de retención de medicamentos, por lo que hay aquí mucho ruido y pocas nueces. La discusión se refiere a un número muy limitado de casos, todos ocurridos en el pasado y que han sido explicados detalladamente. La Comisión Europea no está de acuerdo en que el hecho pueda considerarse parte de una política. Probablemente haya resultado afectado apenas un porcentaje ínfimo de los medicamentos en tránsito por la UE.
- El objetivo de la UE no es poner obstáculos a los medicamentos genéricos, y la Unión mantiene su total empeño respecto de su política de acceso a los medicamentos. La UE está comprometida respecto de la Declaración de Doha y el fondo mundial para el VIH/SIDA. El principal objetivo de la reglamentación aduanera consiste en impedir las infracciones de derechos de propiedad intelectual y el comercio de productos falsificados, que genera una preocupación creciente.
- Es verdad que las cuestiones de los medicamentos genéricos y los productos falsificados son asuntos separados, pero no es menos cierto que las aduanas de la UE probablemente hayan salvado vidas en todo el mundo al detener la comercialización de medicamentos falsos.
- Está prevista una revisión de la reglamentación aduanera comunitaria, con independencia de las retenciones, y toda persona que tenga interés en ello puede presentar sus comentarios para ese examen.

(e) José Estanislau do Amaral Souza Neto, Consejero de la Misión Permanente del Brasil ante la OMC

Las confiscaciones basadas en el Reglamento (CE) N° 1383/2003 del Consejo son un intento de imposición extraterritorial de los derechos de patente. Esta reglamentación es susceptible de perturbar el comercio

internacional de medicamentos genéricos, ya que sus efectos no se limitan a determinadas transacciones concretas. Las confiscaciones reiteradas generan incertidumbre y pueden dar lugar a que los países traten de evitar ciertas rutas de tránsito generando costos de transacción innecesarios que pueden sumarse al precio del medicamento.

(f) Tom Mboya Okeyo, Embajador y Representante Permanente Adjunto de Kenya

- El Embajador Okeyo recordó las dificultades de Kenya y otros países africanos para hacer frente a la epidemia de VIH, la tuberculosis, el paludismo y otras enfermedades desatendidas en lo referente al acceso a los medicamentos.
- El orador destacó la importancia de que pueda lograrse la adquisición de medicamentos de calidad asequibles.
- El Embajador Okeyo también destacó y explicó los efectos que esas retenciones pueden tener en los pacientes africanos e instó a la UE a resolver esta situación.

(g) Arnoult Gieske, Abogado del Estudio Van Diepen Van der Kroef, Amsterdam

Incertidumbre de los costos

- Los costos constituyen un dilema importante para el fabricante de medicamentos genéricos cuando se le plantea una retención en la frontera de su envío de productos farmacéuticos. Ese fabricante recibe una carta de advertencia a la que se adjunta un formulario de renuncia de derechos (o declaración de desistimiento) para su firma y devolución. En la carta se informa habitualmente al fabricante de que perderá su envío tanto por no responder en un plazo determinado (cuando se aplica el procedimiento simplificado), como por la firma de la renuncia. De lo contrario, si protesta por la retención, será demandado. Incluso en los Países Bajos, país en que las costas judiciales son relativamente moderadas, es probable que, en los casos característicos, excedan (con mucho) del valor del envío retenido. Se trata, al fin de cuentas, de medicamentos genéricos y no de sus equivalentes de marca de alto precio.



Falta de certidumbre jurídica

- El derecho comunitario, y el Reglamento (CE) N° 1383/2003 del Consejo (conocido popularmente como "Reglamento contra la Piratería"), en particular, no ofrecen a las partes interesadas la necesaria certidumbre jurídica.
- Los tribunales de los Países Bajos (con razón o sin ella) han supuesto una infracción de patentes de los Países Bajos por las mercancías retenidas en tránsito sobre la base del marco jurídico comunitario.

¿Incertidumbre en otros Estados miembros de la UE?

- Como se indicó, las medidas en frontera fueron objeto de un cuestionario en la convención celebrada este año por la AIPPI (pregunta 208). Es interesante observar lo que declararon los grupos de trabajo europeos sobre este tema en sus informes nacionales. Demuestra la existencia de una confusión general en la UE acerca del tema. En la práctica, sigue estando sin definirse la cuestión de si la legislación de la UE permite la retención, confiscación y hasta la destrucción de medicamentos en tránsito por determinado país por el único fundamento de los derechos de patente en ese país. Esa incertidumbre puede y debe subsanarse, por ejemplo eliminando las patentes del Reglamento contra la Piratería o creando un régimen más restrictivo para las retenciones basadas en derechos de patente.

(h) Edwin de Voogd, Director Gerente de la Fundación IDA

- En el caso de los medicamentos genéricos, la facilidad de acceso y la asequibilidad van de la mano. La parte del león en los medicamentos genéricos de alta calidad de la Fundación IDA (entre el 80 y el 90 por ciento) se fabrica en la India. Debido a ello, las recientes confiscaciones y su aparente carácter aleatorio constituyen un problema importante.
- La falta de financiación determina que a menudo no haya existencias de reserva ni medicamentos sustitutivos. Sin embargo, algunos regímenes de tratamiento -como los del VIH o la tuberculosis- son muy sensibles a la resistencia generada por la interrupción del tratamiento. Debido a ello, prácticamente todos los retrasos en la cadena de suministro generan peligro de vida, sobre todo en los casos en que la Fundación IDA opta por costosos envíos aéreos para evitar la interrupción del

tratamiento. En esos casos un retraso de semanas (las retenciones causaron retrasos de meses) significa, casi por definición, poner vidas en peligro.

- Preocupa a la Fundación IDA que los efectos contradictorios del Reglamento (CE) N° 1383 de la UE, la operación MEDI-FAKE y el libre acceso a los medicamentos genéricos con arreglo al Acuerdo sobre los ADPIC se observaron a finales de 2008 y recibieron amplia atención política y en los medios de difusión desde enero de 2009. Tanto los políticos como los legisladores conocen los efectos en las vidas de los pacientes, y todos parecen coincidir en que se trata de una situación indebida que debe rectificarse. Sin embargo, nada ha cambiado oficialmente en los últimos 10 meses. La inexactitud de las declaraciones hechas en el curso del año, cuando la Comisión Europea explicó que se trataba de un problema de los Países Bajos, quedó demostrada con las confiscaciones que se produjeron en abril y mayo en Frankfurt y en París.

- La Fundación IDA ha instado a la UE, con el apoyo de organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley, a que demostrase responsabilidad y una auténtica comprensión de la urgencia mediante actos que aseguraran a los interesados la solución de este problema.

(i) Niccolò Rinaldi, Miembro del Parlamento Europeo

- Varios parlamentarios europeos plantearon varias veces, en marzo de 2009, el problema de la retención de medicamentos en tránsito; se formularon preguntas a la CE en forma escrita y oral; se publicó en la prensa una carta abierta a la CE. Los parlamentarios europeos manifestaron una profunda preocupación por estos incidentes, y su inquietud por las repercusiones que podría tener en el acceso a medicamentos genéricos legítimos y de alta calidad para los países en desarrollo.
- Es esencial que la UE considere la posibilidad de revisar los efectos del Reglamento (CE) N° 1383/2003 sobre el suministro de medicamentos legítimos, en vista del compromiso declarado de la UE en favor de la plena aplicación de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública.



(j) **Antony Taubman, Director de la División de la Propiedad Intelectual de la Organización Mundial del Comercio**

En correspondencia mantenida con varias organizaciones de la sociedad civil que plantearon la cuestión de la retención de medicamentos genéricos en tránsito durante el año, el Director General de la OMC ha aclarado la función que corresponde a la Secretaría de la Organización cuando se manifiestan discrepancias en las relaciones comerciales entre los Miembros, confirmando en particular su disposición de ayudar en la búsqueda de una solución en caso de desacuerdo entre Miembros. Un problema fundamental es que cualquier medida, incluyendo los buenos oficios y la mediación, sólo puede emprenderse a solicitud de los Miembros de la OMC. No es función de la Secretaría promover medidas ni intervenir, ni juzgar, acerca de la debida interpretación o aplicación de las normas de la OMC. Su función consiste en ofrecer un ámbito multilateral transparente para tratar esas divergencias y, si es preciso, un sistema neutral y digno de confianza para la solución de diferencias, incluso mediante buenos oficios, la mediación y el sistema formal de solución de diferencias. Otro aspecto de la prevención y solución de diferencias correspondientes al Acuerdo sobre los ADPIC es la mayor transparencia que permite el procedimiento de notificación y examen, y se han publicado amplias informaciones sobre la observancia de los derechos de propiedad intelectual que deberían estar a más fácil disposición como recurso de un público más vasto.

No cabe duda del empeño político de los Miembros de la OMC en cuanto a promover la salud pública y, en particular, fomentar el acceso a los medicamentos, ni de su determinación común expresada en la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, que ha dado lugar a la única modificación convenida respecto de todo el conjunto que constituye la normativa comercial de la OMC, y tiene por propósito exclusivo facilitar el acceso a los medicamentos para los países cuya capacidad de fabricación es limitada.

El mensaje de los Miembros de la OMC a la Secretaría, y a sus homólogos de otras organizaciones internacionales conforme a sus mandatos respectivos, consiste en proporcionar creación de capacidad para facilitar el aprovechamiento de las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC y lograr una buena coordinación y apoyo

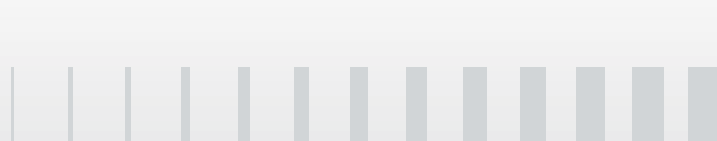
recíproco de las actividades de las organizaciones internacionales, apuntando a impulsar los objetivos de la salud pública. Según las necesidades de los Miembros, la OMC ofrece también un ámbito para examinar el contexto normativo más general de estas cuestiones, y la sesión en desarrollo ilustra ese papel.

“Los negociadores del Acuerdo sobre los ADPIC tuvieron en cuenta un equilibrio entre el debido ejercicio de los derechos de propiedad intelectual y el objetivo de asegurar que no se trabara el comercio legítimo”

El debate en curso ilustra la forma en que las discusiones acerca de la propiedad intelectual y la salud pública han evolucionado pasando de un enfoque limitado exclusivamente a la determinación de los derechos de propiedad intelectual que las autoridades nacionales otorgan (y deben otorgar), para considerar también cómo se ejercen en la práctica esos derechos y cómo deben las empresas utilizar, o no utilizar, los mecanismos de observancia. En la discusión general se ha prestado menos atención a los efectos concretos de los mecanismos de observancia que a otras cuestiones relativas a las patentes, pero es evidente que los negociadores del Acuerdo sobre los ADPIC tuvieron en cuenta un equilibrio entre el debido ejercicio de los derechos de propiedad intelectual y el objetivo de asegurar que no se trabara el comercio legítimo. De ahí que el Acuerdo sobre los ADPIC contenga importantes salvaguardias procesales respecto de la observancia para asegurar que pueda continuar el comercio legítimo. Desde luego, la forma en que los Miembros optan por aplicar esos mecanismos en su legislación nacional es un asunto diferente.

2. Conclusiones y camino a seguir

Los participantes convinieron unánimemente en que no debería obstaculizarse el acceso a medicamentos de calidad asequibles. La mayoría de los participantes alegó también que la UE tendría que revisar el Reglamento (CE) N° 1383/2003 para asegurar que no volviera a producirse la retención de medicamentos genéricos legítimos en tránsito.



WTO OMC



IV. Subtema III: El impacto de la crisis económica mundial en los países en desarrollo, en particular los PMA, y el papel de la financiación del comercio

Y. Los BRIC en la Ronda de Doha: Comparación de los programas y estrategias adoptados a raíz de la crisis

Lunes 28 de septiembre de 2009 - 14.00-16.00 h

Moderador

Sr. Pablo Heidrich - Investigador Superior, Comercio y Desarrollo, *The North South Institute*

Oradores

Sr. Saulo Nogueira - Jefe de Investigación, Instituto de Negociaciones Comerciales Internacionales del Brasil (ICONE)

Dr. Wang Jiangyu - Profesor, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Singapur

Sra. Swapna Nair - Consultora, *Indian Council for Research on International Economic Relations*

Sr. Rajiv Kumar - *Indian Council for Research on International Economic Relations*

Profesor Lim Chin Leng - Universidad de Hong Kong

Organizada por

The North South Institute y el Fondo Marshall de Alemania (Estados Unidos)

Informe redactado por

The North South Institute y el Fondo Marshall de Alemania (Estados Unidos)



Resumen

El presente análisis, basado en los casos del Brasil, la India y China, da una idea de lo que es probable que esas grandes economías comerciantes consideren esencial, negociable o irrelevante para que esta Ronda de negociaciones concluya satisfactoriamente. Se basa en tres variables: su capacidad de liderazgo para establecer una coordinación con otros países en las negociaciones, las lecciones de política que aprendieron en crisis anteriores (como las que influyeron en sus posiciones en la Ronda Uruguay a principios del decenio de 1990 o en su adhesión a la OMC en medio de la crisis asiática) y el modo en que la crisis actual afecta a sus estrategias de desarrollo. Todos esos elementos se ven, a su vez, influidos por los procesos de política interna y el conjunto de intereses nacionales de cada uno de esos tres países.

Las conclusiones extraídas son que las estrategias no han variado mucho sino que han consolidado en realidad las posiciones mantenidas por esos países, antes de que comenzara la crisis, en la Reunión Ministerial de julio de 2008. Ello es consecuencia de un firme apoyo interno en los BRIC para obtener más acceso a los mercados de los países de la OCDE, como prevención de un futuro proteccionismo, y también de una clara determinación de mantener los actuales márgenes de actuación para poder adoptar medidas comerciales correctivas temporales, por ejemplo medidas de salvaguardia. En cuanto al liderazgo, las posibilidades más claras son las de una mayor coordinación entre los BRIC en la OMC, algo sin embargo muy difícil de lograr.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Pablo Heidrich, Investigador Superior, Comercio y Desarrollo, The North South Institute

La actual crisis económica mundial ha afectado en gran medida a los países BRIC (el Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica) y puede ser causa de que modifiquen sus programas con respecto a la ronda de negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo. Habida cuenta del compromiso contraído por esos países en las reuniones del G20 de contribuir a la conclusión satisfactoria de las negociaciones comerciales multilaterales, y su creciente importancia en la economía mundial, la participación de los BRIC es un elemento fundamental para determinar cómo saldrá de esta crisis el sistema de comercio mundial y cómo contribuirá a su solución.

“La participación de los BRIC es un elemento fundamental para determinar cómo saldrá de esta crisis el sistema de comercio mundial y cómo contribuirá a su solución”

(b) Saulo Nogueira, Jefe de Investigación, Instituto de Negociaciones Comerciales Internacionales del Brasil (ICONE)

Tras una larga historia de políticas de sustitución de las importaciones, el Brasil ha empezado recientemente a tener un interés sostenido en el comercio internacional. Lo que principalmente ha permitido su inserción en dicho comercio ha sido la exportación de productos básicos -por ejemplo, productos agrícolas y minerales- y de unos cuantos productos industriales. En ello se basa su enfoque a largo plazo de la OMC y, en particular, de la Ronda de Doha. Su actual posición consiste en pedir, como condición esencial para cerrar el trato, grandes reducciones de las subvenciones y los aranceles con respecto a los productos agrícolas. En cambio, cuestiones como las relativas a los servicios, la facilitación del comercio y los derechos de propiedad intelectual, no son relevantes. En lo que se refiere a esos objetivos, el Brasil ha sido en la OMC el líder de la coalición de países en desarrollo del G-20, pero se ha ido distanciando gradualmente de la India debido a divergencias sobre los servicios y algunas subvenciones con respecto a productos agrícolas. La actual crisis mundial ha reafirmado la posición del Brasil de rechazar

las propuestas sectoriales procedentes de los países industrializados, dados los grandes intereses nacionales en mantener los actuales niveles de protección de la economía.

En el plano nacional, la posición del Brasil en la Ronda de Doha cuenta con el firme apoyo de la mayoría de las grandes empresas dedicadas a la exportación de productos agrícolas y no encuentra oposición por parte de la mayoría de los grupos industriales que participan en el mercado interno. Su respuesta a corto plazo a la actual crisis mundial en cuestiones comerciales -subida de algunos aranceles con respecto a productos industriales, supresión del régimen de licencias automáticas y, por otro lado, simplificación de la legislación en materia de devolución de derechos y aumento de la financiación de las exportaciones- ha contribuido a mantener un apoyo suficientemente amplio a la posición del Gobierno en las negociaciones de la OMC. Esa coordinación, entre el programa de negociación exterior y las medidas correctivas internas aplicadas para hacer frente a la correspondiente crisis, faltó, sin embargo, en la anterior Ronda Uruguay a principios del decenio de 1990. Lo que ocurrió, en cambio, entonces fue que el Brasil adoptó una serie de compromisos en la OMC y procedió a una apertura unilateral muy rápida del comercio sin aplicar políticas internas correctivas para hacer frente al doble impacto de la crisis económica en curso y la rápida apertura de su economía.

“Las políticas internas del Brasil para hacer frente a la crisis se han traducido en un firme y continuo apoyo a la posición del Gobierno en la Ronda de Doha”

La conclusión que hay que sacar de este análisis es que las políticas internas del Brasil para hacer frente a la crisis se han traducido en un firme y continuo apoyo a la posición del Gobierno en la Ronda de Doha. No obstante, ese apoyo está supeditado a que el Gobierno se mantenga estrictamente fiel a su objetivo de obtener más acceso a los mercados de sus interlocutores comerciales sin hacer nuevas concesiones en las esferas de los servicios, la contratación pública o las negociaciones sectoriales.





(c) Swapna Nair y Rajiv Kumar, Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER)

El comercio internacional desempeña una función cada vez más importante en la estrategia de desarrollo de la India, por lo que a este país le preocupa sumamente que el mundo pueda resguardarse en el proteccionismo. Las negociaciones de la Ronda de Doha se ajustan perfectamente a la preferencia de la India por dar soluciones multilaterales a las cuestiones internacionales, no obstante lo cual el país está dando una cobertura cada vez mayor a su estrategia global en materia de comercio mediante la firma de más acuerdos comerciales preferenciales. Actualmente más del 60 por ciento del floreciente comercio internacional de la India se realiza en el marco de ese tipo de acuerdos.

“El comercio internacional desempeña una función cada vez más importante en la estrategia de desarrollo de la India, por lo que a este país le preocupa sumamente que el mundo pueda resguardarse en el proteccionismo”

La actual crisis no afectó mucho a la India inicialmente, dado su escaso grado de integración financiera con el resto del mundo. Ahora bien, los efectos secundarios de la crisis, a través de las vinculaciones comerciales, se están dejando sentir considerablemente, con descensos de la producción y el empleo. Los sectores más afectados son los de piedras preciosas y joyería, textiles y prendas de vestir, cuero, artículos de artesanía, productos marinos y partes y piezas de automóviles. En octubre de 2009 las exportaciones totales habían descendido más del 17 por ciento.

La respuesta de política de la India ha sido confirmar su posición con respecto a las medidas de salvaguardia especial destinadas a proteger su agricultura de la volatilidad de los precios internacionales, y la iniciación de algunas investigaciones antidumping contra importaciones de productos industriales procedentes de China. Sigue preocupando seriamente qué niveles de proteccionismo “encubierto” podrían surgir en los países de la OCDE, proteccionismo del que son ejemplo las disposiciones de los Estados Unidos encaminadas a la promoción de la contratación de servicios nacionales (“*Buy American*”), contrarias al movimiento de

profesionales de tecnología de la información y otros profesionales, que han afectado considerablemente a la India. Ello refuerza a su vez la determinación de la India de promover su programa en las negociaciones sobre los servicios en el marco de la Ronda de Doha.

En lo que se refiere a los coeficientes con respecto al AMNA objeto de debate en la Ronda de Doha, la India mantiene su apoyo al pacto actual, pero se da perfecta cuenta de que una reducción de sus niveles consolidados disminuiría su margen de actuación en el futuro. Al igual que el Brasil, la India sigue siendo escéptica en cuanto a las negociaciones sectoriales, no obstante lo cual sólo pone objeciones a que sean obligatorias para todos los signatarios.

En cambio, los servicios constituyen el sector más importante para los actuales intereses ofensivos de la India y es en el que hace las mayores peticiones a sus interlocutores comerciales. Esto ocurre en un contexto en el que la India ha liberalizado ya la mayor parte de su comercio en esa esfera y lo ha hecho de manera autónoma y sin consolidar. Esa competitividad recientemente adquirida da vigor a la política comercial de la India e impulsa sus actuales esfuerzos por diversificar mercados y sectores, aspecto al que se presta urgente atención como consecuencia de la crisis.

La experiencia adquirida en la anterior crisis de principios del decenio de 1990, en la época de la Ronda Uruguay, mostró a la India la importancia de tener más peso en las negociaciones como medio de conservar cierto margen de actuación cuando se necesita (por ejemplo, en la esfera de la agricultura) y de asegurarse del mantenimiento de acceso a los mercados de los interlocutores comerciales –e incluso esperar su aumento– como salida para las exportaciones. Los ponentes estiman que un enfoque más constructivo de las actuales negociaciones de la OMC debe conllevar una postura menos defensiva de la India (así como de otros países en desarrollo), que no obstante mantenga los progresos ya realizados en la Ronda de Doha y garantice también el establecimiento de los mecanismos de salvaguardia necesarios para hacer frente a las consecuencias de la crisis mundial.

(d) Wang Jiangyu, Universidad Nacional de Singapur, y Lim Chin Leng, Universidad de Hong Kong

China se adhirió a la OMC en 2001, tras 15 años de negociaciones. Los motivos de esa adhesión fueron fortalecer sus relaciones comerciales internacionales,

promover ciertas reformas económicas internas y participar en la elaboración de normas sobre el comercio internacional. Desde entonces, China se ha convertido en la mayor economía exportadora y en el tercer principal mercado del mundo, lo que subraya no sólo su importancia como fuente de bienes y servicios sino también, y cada vez más, como lugar para vender productos extranjeros.

“La actuación de China en las negociaciones de Doha podría calificarse hasta ahora de ‘simplemente ecuánime’ o ‘de escaso relieve’”

La actuación de China en las negociaciones de Doha podría calificarse hasta ahora de “simplemente ecuánime” o “de escaso relieve” a pesar de sus grandes dimensiones económicas. Se ha enfrentado a múltiples solicitudes de asumir mayor responsabilidad y liderazgo con una actitud desconcertada y a veces excesivamente preocupada, como cabía esperar de un nuevo participante que alberga economías locales con enormes disparidades en cuanto a competitividad internacional. En la mayor parte, China ha cedido el liderazgo al Brasil y la India, y ha mantenido su participación en el G-20 y el G-33.

No obstante, durante la minirreunión ministerial de la OMC celebrada en julio de 2008 China sorprendió a muchos con una actitud “anormal” al enfrentarse a los Estados Unidos, junto con la India, por no estar de acuerdo con respecto a mecanismos de salvaguardia especial. Cuando se le ha criticado en el extranjero por sus acciones, el Gobierno chino ha contraatacado con aspereza utilizando el lenguaje de un país en desarrollo intermedio. Esa reacción revela de hecho una posición generalizada en Beijing de apoyar un trato especial para los nuevos Miembros (todos ellos naciones en desarrollo) y destacar la dimensión de desarrollo de las cuestiones comerciales. En términos tácticos, podría describirse como “las cuatro L” (por la letra inicial, en inglés, de cada una de las cuatro peticiones): menos peticiones, menores obligaciones, períodos de transición más largos y liberalización posterior.

Con respecto a cuestiones específicas de la actual Ronda, China apoya las reducciones arancelarias en la esfera del AMNA, con trato especial para los países en desarrollo, especialmente los Miembros de reciente adhesión, con una ligera variación de la fórmula suiza.

En lo que se refiere a los servicios, ha indicado ya que no hará concesiones sustanciales más allá de las ya convenidas en sus negociaciones de adhesión. Ahora bien, tiene el máximo interés en aclarar las normas antidumping vigentes y las denominadas normas de origen.

La actual crisis mundial ha afectado en gran medida a China, cuyas exportaciones han descendido alrededor del 25 por ciento tras muchos años de rápido crecimiento. Constituye, indudablemente, un objetivo de preferencia para muchas de las medidas proteccionistas adoptadas por muchos otros países, especialmente países industrializados. Las enseñanzas extraídas de todo esto en el plano nacional son que el crecimiento de China ha pasado a depender demasiado de las exportaciones y, en respuesta, las medidas adoptadas para hacer salir de la crisis a la economía están encaminadas a estimular la demanda y la inversión internas. La magnitud del estímulo -585.000 millones de dólares EE.UU., lo que representa más del 12 por ciento del PIB- indica la importancia atribuida a ese cambio de política destinado a disminuir la dependencia del comercio internacional. China es ya el mayor importador del mundo de una serie de productos -en su mayoría productos básicos exportados por otros países en desarrollo- y, con ese estímulo, esa posición será aún más predominante. Por otra parte, China podría pasar a ser pronto una nación con déficit comercial si mantiene su política de dar preferencia a las fuentes nacionales de crecimiento. Aun cuando eso ocurra después de la conclusión de la Ronda de Doha, esas tendencias modificarán con toda seguridad la conducta futura de China en la OMC.

Al igual que la India y el Brasil, China mantiene su compromiso con respecto al sistema multilateral en las negociaciones comerciales, pero no vacila ya en recurrir a acuerdos comerciales preferenciales para promover sus intereses. Además, recientemente ha desarrollado una nueva capacidad para recurrir al litigio comercial, y ha utilizado el ESD de la OMC con relativo éxito. Por consiguiente, la Ronda de Doha se halla en una etapa en la que China seguirá desempeñando su función autoimpuesta de líder del mundo en desarrollo, preservando al mismo tiempo su margen de actuación dados los ya gravosos compromisos contraídos para pasar a ser Miembro de la OMC.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Algunos representantes de países del África Oriental preguntaron cómo hacían frente los países BRIC



a medidas proteccionistas del tipo de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), incluidas las ambientales, adoptadas por países industrializados.

El Sr. Nogueira confirmó que el Brasil se había visto afectado por la utilización de argumentos de protección ambiental y sanitaria/fitosanitaria con respecto a las aves de corral y el etanol en la UE. Por ejemplo, actualmente debía certificarse que el etanol no causaba deforestación. Los obstáculos sanitarios no habían aumentado mucho desde que comenzó la crisis, pero la UE había cambiado la clasificación de algunas aves de corral para tratar de reducir su acceso a los mercados, como parte de una tendencia en curso.

La Sra. Nair se mostró de acuerdo en que la utilización proteccionista por parte de la UE de normas sanitarias y fitosanitarias y normas ambientales no ha aumentado necesariamente debido a la crisis, pero existe una tendencia de incremento de su utilización. La India tiene a veces dificultades en identificar los obstáculos no arancelarios en cuestión, pero una vez que puede hacerlo se dirige bilateralmente a la UE o a los Estados Unidos para tratar de resolver la cuestión.

El Dr. Wang añadió que los funcionarios chinos se sienten cada vez más frustrados por el margen de maniobra permitido por las normas sanitarias y fitosanitarias -por ejemplo, con fines proteccionistas- en los países de la OCDE. No obstante, China podría utilizarlas también. Lo mismo puede decirse de las normas de la OMC por las que se rige la aplicación de medidas antidumping. Esa mayor frustración se traduce en la pérdida gradual de interés por parte de China en la conclusión de la Ronda de Doha.

Otro participante preguntó qué pensaban los ponentes de la posibilidad de que la Administración Obama introdujera cláusulas laborales en las negociaciones de la Ronda de Doha.

El Sr. Nogueira se mostró escéptico en cuanto a que la Administración Obama pudiera incluir la cuestión laboral en la actual Ronda. Es evidente que tiene que satisfacer a los que la apoyan, pero muchos otros órganos de elaboración de políticas de los Estados Unidos, como el Congreso o la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR), se opondrían a ello.

La Sra. Nair tampoco lo consideraba probable, aunque indicó también que otros observadores habían llegado a la conclusión de que uno de los grandes obstáculos a

la finalización de la Ronda es precisamente su falta de objetivos ambiciosos (y las cláusulas laborales podrían ser uno de esos objetivos). No obstante, la Sra. Nair no estaba de acuerdo con esta última opinión.

Otro participante preguntó cómo respondería la India ahora que sus exportaciones de servicios están descendiendo considerablemente debido a la crisis. ¿Haría esa circunstancia que la India fuera más agresiva o, por el contrario, haría que fuera menos agresiva en sus peticiones de acceso a los mercados?

La Sra. Nair respondió que la India debería haber aumentado su agresividad en las negociaciones sobre los servicios como consecuencia del descenso de esas exportaciones debido a la crisis. De hecho, esos sectores han ejercido una presión realmente fuerte para lograr ese cambio de estrategia. No obstante, habida cuenta de lo sensible que es en la India el sector de la agricultura desde el punto de vista político, no es probable que se dé mayor fuerza a las peticiones sobre los servicios mientras se suavicen las posiciones en la esfera de la agricultura. Y ello a pesar también de las pruebas empíricas y analíticas de que la India tiene aún de hecho margen para hacer algunos de esos cambios sin arriesgar mucho en la esfera de la agricultura.

Otro participante del África Oriental pidió al Dr. Wang que aclarara la posición de China sobre cómo se aplicaría su oferta de acceso libre de derechos a los países africanos.

El Dr. Wang respondió que China es ya el principal interlocutor comercial de África y ha ofrecido otorgar acceso libre de derechos a todos los países africanos, con carácter bilateral, más allá de sus compromisos en el marco de la OMC. Ha apoyado asimismo a los países ACP en su oposición a las presiones de la UE para que otorguen trato NMF y extiendan así las ventajas que obtengan de otros ALC que puedan firmar. También en este caso la posición de China es que los artículos V y XXIV del GATT requieren aclaración, de manera que no se repitan esas situaciones.

Un participante del Japón indicó que las autoridades de la Oficina del nuevo USTR de la Administración Obama habían sugerido que los Estados Unidos debían negociar bilateralmente con cada uno de los países BRIC para obtener más acceso a sus mercados a cambio, por ejemplo, de reducir las subvenciones a la agricultura. Preguntó también cuál era la posición de los países BRIC con respecto a los impuestos a la exportación de

productos agropecuarios y otros productos basados en recursos naturales.

El Sr. Nogueira contestó que el Brasil no ha aplicado impuestos a la exportación de productos agropecuarios, pero le preocupa que lo haga la Argentina. En cuanto a la reciente sugerencia de los Estados Unidos de hacer tal vez bilateralmente una oferta a los BRIC a cambio de reducir sus subvenciones a la agricultura, dijo que había suscitado preocupación en el Brasil que los Estados Unidos no estén quizás muy resueltos a concluir la Ronda de Doha después de todo.

El Dr. Wang dijo también que, con respecto a la cuestión de los impuestos a la exportación de recursos naturales, China se halla en realidad en una posición muy difícil, ya que es uno de los principales importadores de esos productos y es también actualmente el demandado en un asunto sometido a la OMC en el marco del ESD por la UE y los Estados Unidos debido a los impuestos aplicados por China a la exportación de algunos minerales raros. Aún es difícil ver cómo resolverá China ese problema de política.

Un participante de un país ACP preguntó cuál es la estrategia a largo plazo de China con respecto a la firma de acuerdos con los países del Caribe, el Pacífico y África pertenecientes al Grupo ACP. ¿Hay elementos sobre los que se haya callado hasta ahora? Otro participante preguntó cuál es actualmente la posición de la India y el Brasil, dado que China ofrece acceso libre de derechos a los países africanos.

El Dr. Wang considera que China tiene un interés a más largo plazo en establecer sólidas relaciones con todos los demás países en desarrollo, y su estrategia en relación con las naciones ACP debe interpretarse en ese contexto. Lo mismo puede decirse del otorgamiento de acceso libre de derechos a las importaciones procedentes de otros países en desarrollo, incluidos los del Asia Sudoriental. Esa política no encuentra gran oposición en el plano nacional y tiene una larga historia que se remonta a la época de la Revolución Cultural.

La Sra. Nair añadió que no es probable que la India iguale las concesiones que está haciendo China a los países africanos o los países ACP, ni siquiera de manera tan limitada como lo ha hecho el Brasil, a pesar del discurso oficial indio sobre solidaridad con el mundo en desarrollo a menudo expresado en la OMC.

3. Conclusiones y camino a seguir

Para concluir la sesión, el Sr. Heidrich hizo dos preguntas a los ponentes. La primera se refería al liderazgo de los BRIC en las rondas de negociaciones de la OMC. Tradicionalmente, la India ha liderado intereses proteccionistas, en tanto que el Brasil ha liderado sobre todo intereses ofensivos, como el acceso a los mercados de los productos agropecuarios. La India ha añadido actualmente algunos intereses ofensivos en la esfera de los servicios y ha forjado una coalición en torno a ellos. Ahora bien, ¿qué tipo de liderazgo establecerá China? ¿Pueden los BRIC ejercer un liderazgo común? ¿Se circunscribiría ese liderazgo a sus intereses económicos nacionales o podrían suministrar los BRIC una visión global en cuanto a gobernanza del comercio internacional?

El Sr. Nogueira indicó que el liderazgo del Brasil en la OMC sufrió un revés cuando no se cerró el pacto el pasado mes de julio, en parte por no haber establecido de antemano una posición común con los otros principales países en desarrollo, como la India y China, sobre todas las cuestiones que estaban entonces sobre el tapete. No obstante, habida cuenta de los esfuerzos ya realizados por todos, el Brasil sigue centrando su liderazgo en tratar de concluir la Ronda lo antes posible.

El Dr. Wang manifestó que China prefiere un mundo multipolar a medio plazo, en el que comparta el liderazgo con otros países. Convertirse en la potencia mundial predominante no conduciría necesariamente a la realización de su programa de desarrollo nacional tal como China lo percibe. Sigue siendo una sociedad preocupada por las cuestiones internas, en la que el 90 por ciento de la atención de los dirigentes se centra en esas cuestiones. Por último, China tiene actualmente un gobierno autoritario y, hasta que se democratice, no puede lograr un consenso claro sobre el camino a seguir. En cuanto al concepto de liderazgo en la OMC, lo más probable es que China siga "ocultándose detrás" del liderazgo del Brasil y la India de las coaliciones de países en desarrollo, ya que su margen para ofrecer concesiones es muy escaso y, por consiguiente, no se siente en posición de pedir tampoco demasiado. Por otra parte, China no ha dicho que se vea como líder del mundo en desarrollo.

La Sra. Nair considera que, para que los BRIC tengan realmente en la OMC un liderazgo a escala mundial, deben aunar fuerzas de manera coherente. Por ejemplo, actualmente la India sospecha que el Brasil a menudo aúna fuerzas con los Estados Unidos o la UE en el



último minuto. Para que ambos países sean aliados eficaces, esa sospecha tiene que desaparecer. La India tiene una preocupación diferente con respecto a China: ve a este país como una potencia hegemónica naciente, con una historia de conflictos mutuos. La táctica de China de “ocultarse detrás” de la India y el Brasil no hace sino confirmar esas sospechas de la India. Si desaparecieran también esas sospechas, podría surgir una coalición BRIC que sería muy diferente de otras ya existentes en la OMC. Estas últimas han sido por lo general regionales (UE) o se han basado en cuestiones (G-20, G-33). La coalición BRIC se basaría en una visión común más que en intereses comunes, aceptando que algunos de esos intereses tengan que sacrificarse con el fin de aunar fuerzas. Ello requeriría también un cambio sustancial de las tácticas de negociación por parte de la India.

El Sr. Heidrich hizo su segunda pregunta: ¿Qué puede hacer la OMC por los países BRIC, suponiendo que la Ronda de Doha concluya finalmente con un pacto que les dé algunas de las cosas que han pedido?

El Sr. Nogueira contestó que el Brasil no considera ya que el comercio internacional represente una amenaza para el desarrollo de su economía nacional. En el

futuro el Brasil podría estar interesado, por ejemplo, en negociar más concesiones en la esfera de los servicios, puesto que ya no lo considera una debilidad. Lo mismo puede decirse de los derechos de propiedad intelectual. Eso podría cambiar el tipo de liderazgo que desempeña en la OMC y el contenido de las alianzas que hace en la Organización.

El Dr. Wang indicó que la India y China sí tienen muchos intereses comunes, que convergerán más en el futuro. Ello podría ocurrir en las esferas de la agricultura (MSE), los servicios (modo 4) y la reglamentación (medidas antidumping, salvaguardias, medidas compensatorias, regionalismo, etc.). Otras cosas que podría querer China no pueden proporcionarlas las negociaciones de la OMC.

La Sra. Nair respondió invirtiendo la pregunta. Indudablemente, la India perdería si no existiera la OMC, ya que los acuerdos comerciales bilaterales suelen ser mucho más exigentes en materia de acceso a los mercados que las negociaciones multilaterales y no tienen nada comparable al ESD de la OMC. Por consiguiente, la India mantendrá su compromiso con respecto al sistema multilateral de comercio, ya que es lo mejor que puede obtener.

Z. Las cadenas de suministro globalizadas y el comercio de productos con valor añadido

Lunes 28 de septiembre de 2009 - 16.15-18.15 h

Moderador

Sr. Rufus Yerxa - Director General Adjunto de la OMC

Oradores

Sr. Guillaume Daudin - Profesor de Economía, Universidad de Lille. Investigador, Ciencias Políticas (OFCE), Francia

Sr. Satoshi Inomata - Director del Grupo de Análisis Microeconómico, Centro de Estudios sobre el Desarrollo (IDE-JETRO), Japón

Sr. Bo Meng - Investigador, IDE-JETRO. División de Análisis Económicos y Estadística, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Sra. Marion Jansen - Especialista principal de comercio y empleo, Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Sr. Sébastien Miroudot - Dirección de Comercio y Agricultura, División de Enlaces de Políticas Comerciales y Servicios, OCDE

Sr. Hubert Escaith - Jefe de Estadística, OMC

Organizada por

OMC - División de Estudios Económicos y Estadística

Informe redactado por

OMC - División de Estudios Económicos y Estadística



Resumen

En los 20 últimos años, la globalización ha causado una fragmentación geográfica cada vez mayor de las industrias, con importantes reestructuraciones de empresas y de enteros sectores manufactureros y la consiguiente relocalización de actividades. Para muchos países en desarrollo, la producción en régimen de maquila ha sido una oportunidad única para entrar en la economía globalizada y crear oportunidades de empleo. Sin embargo, el aumento de la interdependencia también ha hecho que se propaguen más y con mayor rapidez los choques externos negativos, cuyo papel en la actual recesión mundial aún no se entiende del todo. Por otra parte, el debate sobre la subcontratación ha impulsado el debate político acerca de los efectos económicos y sociales de la globalización.

En esta sesión se procedió a:

- suministrar datos pertinentes para reajustar la cifra del comercio mundial, con objeto de aclarar en alguna medida el contenido real de valor añadido de los flujos comerciales internacionales;
- hacer un examen más detallado del papel de este nuevo modo de producción industrial, para explicar el proceso de industrialización en las economías emergentes de Asia y entender mejor los efectos locales de las cadenas de suministro industriales en los países en desarrollo y su función en la promoción de un nuevo tipo de integración regional;
- realizar un análisis de los nuevos desafíos resultantes de la crisis mundial y sus consecuencias para las cadenas de suministro mundiales.





1. Intervenciones de los panelistas

La sesión dio comienzo con una introducción a cargo del orador principal, el Sr. Yerxa (OMC). El Sr. Yerxa describió los cambios recientes en el comercio internacional y el aumento de la globalización, especialmente desde los años noventa, y examinó en detalle la emergencia de las cadenas de suministro mundiales. Señaló las consecuencias de esta evolución para el desarrollo (por ejemplo en Asia) y el empleo regionales, y citó el ejemplo del iPod como caso típico de una cadena de suministro mundial, y de los problemas a que da lugar.

(a) Guillaume Daudin, Profesor de Economía, Universidad de Lille; Investigador, Ciencias Políticas (OFCE), Francia

El Sr. Daudin describió las tendencias mundiales de la fragmentación geográfica de las cadenas de suministro. La pregunta que había que responder era: “¿Quién produce para quién en la economía mundial?”

El panelista inició su intervención explicando las diferencias entre el comercio vertical y el comercio de productos con valor añadido; por comercio vertical se entiende el comercio de insumos basados en la producción secuencial de bienes y servicios, mientras que el comercio de productos con valor añadido da una medida del comercio (excluido el comercio vertical) y reasigna el valor añadido creado en las diferentes fases del proceso de producción para cada uno de los países e industrias participantes.

El cálculo indirecto del comercio de productos con valor añadido requiere el uso de cuadros de insumo-producto, que permiten conciliar el comercio con la matriz de entrega intermedia. No obstante, el Sr. Daudin señaló que las estimaciones resultantes se basan en la premisa hipotética de que una mercancía importada no contiene más insumos importados que un bien de consumo interno, lo que hace que se subestime el comercio vertical. Sobre la base de datos para 2004 del GTAP (Proyecto de análisis del comercio mundial de la Universidad de Purdue, Estados Unidos), el comercio vertical, o comercio de bienes intermedios, equivale al 27 por ciento del comercio mundial, lo que significa que el comercio de productos con valor añadido sólo representa el 73 por ciento del comercio mundial comunicado.

Una importante consecuencia es que, si consideramos el comercio de productos con valor añadido, la proporción de los servicios en el comercio mundial es mucho más importante (alrededor del 40 por ciento)

que la registrada con el comercio corriente (el 17 por ciento aproximadamente).

El Sr. Daudin calculó un índice bilateral de intensidad del comercio para evaluar la regionalización, y llegó a la conclusión de que los niveles de regionalización de América, Asia y África son similares, lo que significa que esas regiones tienen aproximadamente la misma dependencia del comercio vertical, a diferencia de Europa que presenta un nivel más elevado de regionalización.

Por último, el Sr. Daudin recalcó la importancia de medir correctamente la especialización internacional, y sostuvo que la medición del comercio con arreglo al valor añadido ofrece otra perspectiva para el análisis de las balanzas comerciales bilaterales o la regionalización.

(b) Bo Meng, Investigador, IDE-JETRO. División de Análisis Económicos y Estadística, OCDE

La intervención del Sr. Meng versó sobre los efectos de la fragmentación geográfica de las cadenas de suministro en la integración regional de los países asiáticos.

El Sr. Meng comenzó exponiendo los cambios en las plataformas comerciales y la creciente importancia de la región asiática, y especialmente China, en el comercio de productos intermedios. Describió la evolución de las estructuras del comercio bilateral y las vinculaciones entre países en la región de Asia, a partir de cálculos basados en los cuadros internacionales de insumo-producto en Asia, de IDE-JETRO. Los enlaces directos e indirectos entre países e industrias podían calcularse aplicando el método inverso Leontief a los datos de insumo-producto en Asia.

El Sr. Meng expuso algunos ejemplos de indicadores y cálculos derivados de los datos de insumo-producto en Asia:

- el índice económico agrupado se utiliza para medir la complejidad de la especialización vertical en la región asiática;
- los índices de especialización vertical pueden compilarse y desglosarse en función del uso intermedio o final de los bienes. El panelista observó, a partir de la evolución histórica del índice de 1990 a 2008, que la especialización vertical varía mucho más para los bienes intermedios que para los productos finales de consumo;

- de los cuadros de insumo-producto pueden derivarse también las mejoras potenciales en el empleo y las distribuciones, lo que permite evaluar el impacto de las interdependencias entre la producción y el comercio en el mercado del trabajo de un país.

Por último, el Sr. Meng declaró que la integración regional de Asia ha avanzado de manera notable desde el punto de vista tanto directo (comercio) como indirecto (enlaces entre países), y que la relación económica que se está creando entre China y los países de Asia del Sudeste ha ejercido un impacto considerable en las redes de producción de la región.

(c) Marion Jansen, Especialista principal de comercio y empleo, OIT

La intervención de la Sra. Jansen estuvo dedicada a los aspectos de las cadenas de suministro globalizadas relacionados con el mercado del trabajo, y más particularmente a la extraterritorialidad y sus efectos en los trabajadores tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

Los aspectos considerados fueron los siguientes:

- El comercio como mecanismo de transmisión de los choques: la Sra. Jansen destacó la insuficiente comprensión de los efectos a corto plazo de los choques comerciales y la falta de una medición adecuada. La reciente crisis (de los mercados financieros o de productos) hace más necesarias la protección social y la financiación adicional, lo que representa, en ambos casos, un verdadero desafío para los responsables de las políticas.
- Efectos del comercio en el empleo - Comercio y desigualdad: La extraterritorialidad ha contribuido probablemente al aumento de la desigualdad salarial en los países industrializados y a la pérdida de capacidad negociadora de los trabajadores. En los países en desarrollo no hay muchas indicaciones de los efectos de la extraterritorialidad, pero ello puede dar oportunidades de mejorar las condiciones laborales de algunos trabajadores, sobre todo en las empresas multinacionales. Sin embargo, tampoco en este caso se dispone de los indicadores adecuados para evaluar debidamente el impacto, el potencial y la amenaza de la extraterritorialidad para el empleo.
- Iniciativas públicas y privadas para mejorar las condiciones de trabajo dentro de las cadenas de suministro globales: existen ya tres importantes instrumentos internacionales relativos a la responsabilidad social de la empresa:

- » la Declaración sobre las EMN, de la OIT, en la que figuran los principios relativos a las empresas multinacionales y la política social;
- » el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, que enuncia principios universalmente aceptados en la esfera del trabajo;
- » las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales.

Una característica importante de estas directrices es que a menudo su aplicación es voluntaria, y dependen de la adhesión de las empresas o los gobiernos. Algunos métodos aplicados directamente a las cadenas de suministro globalizadas, como las "etiquetas" o los certificados que permiten fijar precios más adecuados, han tenido éxito, especialmente cuando la mejora de las condiciones de trabajo da lugar a un aumento de la productividad.

En sus observaciones conclusivas la Sra. Jansen dijo que las recientes crisis han puesto de manifiesto la vulnerabilidad del empleo a los choques externos. Añadió que no había medidas o indicadores pertinentes de la relación entre el comercio y el empleo. Las iniciativas públicas o privadas encaminadas a mejorar las condiciones laborales dentro de las cadenas globales de suministro, y particularmente en las empresas multilaterales, acostumbran a tener éxito, pero los responsables de las políticas podrían tropezar con dificultades crecientes para influir en las condiciones de trabajo de quienes no forman parte de esas cadenas de suministro.

(d) Sébastien Miroudot, Dirección de Comercio y Agricultura, División de Enlaces de Políticas Comerciales y Servicios, OCDE, y Hubert Escaith, Jefe de Estadística, OMC

Este cuarto panel examinó el papel de las cadenas de suministro globalizadas durante la crisis, su función como correas de transmisión de choques reales y financieros y el riesgo de desglobalización.

El Sr. Miroudot describió la evolución reciente del comercio durante la crisis. En el primer trimestre de 2009 el comercio de los países de la OCDE descendió en la notable proporción del 30 por ciento. Sin embargo, no todas las industrias fueron afectadas de la misma manera por la crisis. Las industrias peor paradas fueron las de combustibles y materiales crudos, productos manufacturados y equipo de transporte,



debido principalmente a la evolución de los precios o el desplome de la demanda.

El ponente señaló que el comercio mundial se mueve con más rapidez que el PIB mundial, y expuso los principales motivos de ello. Ante todo, las estadísticas del PIB no contienen la misma proporción de bienes y servicios que las del comercio mundial; en efecto, los servicios representan dos tercios del PIB, mientras que en las estadísticas del comercio mundial figuran solamente con un 20 por ciento. Además, los productos intermedios (piezas y componentes) tienen que cruzar varias fronteras, y por ello las estadísticas comerciales contabilizan por lo menos dos veces los flujos comerciales verticales. En resumidos términos, las estadísticas tradicionales del comercio miden el comercio transfronterizo en bruto, mientras que el PIB se registra en neto.

El comercio ha sufrido más las consecuencias de la crisis que el PIB mundial. El Sr. Miroudot ilustró la relación entre el comercio y el PIB a través de los cambios históricos de los multiplicadores de la importación desde los años sesenta. El comercio mundial salió muy tocado de la crisis financiera, debido principalmente al peso de la especialización vertical y también a su elevada dependencia del crédito.

El Sr. Escaith intervino a continuación, describiendo la función de las cadenas globales de suministro en la transmisión de los choques.

Dentro de las cadenas globales de suministro, las economías están más vinculadas entre sí y las empresas se tienen confianza mutua. Así pues, un choque en la demanda se transmite rápidamente a los interlocutores comerciales y entraña grandes riesgos y una acusada inestabilidad para las empresas individuales. Las reacciones proteccionistas también pueden surtir un rápido efecto negativo en las cadenas de suministro: como las mercancías quizás hayan de cruzar muchas fronteras, incluso un pequeño aumento del arancel podría afectar de manera significativa a toda la cadena de producción.

Pueden preverse diversas situaciones para las cadenas de suministro después de la crisis. La extraterritorialidad, que es un rasgo característico de las cadenas globales de suministro, presenta riesgos sistémicos que no pueden ignorarse. Es sensible a muchos factores, como el aumento de los costos de transacción (aranceles, precios de los productos primarios), preocupaciones ambientales o cambios en las preferencias de los consumidores (tendencia

a consumir más productos nacionales). Para reducir su vulnerabilidad frente a los cambios repentinos de la situación económica, las cadenas de suministro podrían hacerse más flexibles reduciendo su longitud o aumentando la concentración regional. Un ejemplo lo ofrece la compañía aérea estadounidense Boeing que, a la vista de los considerables retrasos en la producción de su último aeroplano, decidió repatriar la producción de los principales componentes a su sede de Seattle.

El Sr. Escaith se refirió a continuación al riesgo de desglobalización resultante de la reciente crisis. Según el orador, a largo plazo las cadenas globales de suministro y la extraterritorialidad sobrevivirán, por las razones que se indican a continuación.

“Los países de economías emergentes se están incorporando a las cadenas globales de suministro y actúan como polos regionales de atracción de inversiones extranjeras directas”

Las instalaciones extraterritoriales suelen ser recientes, y las empresas internacionales no pueden prescindir de un instrumento de producción tan eficiente. Además, las nuevas tecnologías y prácticas empresariales amplían la gama de tareas que pueden subcontratarse, con la consiguiente reducción de los costos. Por ejemplo, la cirugía a distancia, o sea las operaciones quirúrgicas efectuadas por un cirujano a un paciente situado en otro lugar o país, son posibles gracias al uso de los avances más recientes de la robótica y las tecnologías de la comunicación. Por último, los países de economías emergentes se están incorporando a las cadenas globales de suministro y actúan como polos regionales de atracción de inversiones extranjeras directas.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Un participante planteó la cuestión de las diferenciales de salarios entre las cadenas de suministro. Tomando como ejemplo América Latina, el Sr. Escaith respondió que los altos ejecutivos o ingenieros de las filiales extranjeras tienden a recibir salarios de niveles comparables a los de sus homólogos estadounidenses, mientras que a los trabajadores menos cualificados se les paga a tenor de las condiciones del mercado local. Aunque las condiciones de trabajo ofrecidas por las instalaciones extraterritoriales acostumbran a ser mejores que las de las instalaciones nacionales, la

disparidad salarial entre los trabajadores cualificados y los no cualificados de una misma empresa va en aumento.

El Sr. Inomata respondió a una pregunta sobre la manera de vincular el comercio de productos con valor añadido y el empleo.

Los cuadros de insumo-producto podían combinarse con coeficientes de empleo que indicasen el número de trabajadores requerido para producir una unidad de un producto, para las diferentes industrias. Esto permitiría estimar, por ejemplo, el impacto en el empleo de una disminución de la demanda final en los Estados Unidos.

Después de que los panelistas explicasen que la crisis financiera había afectado más al comercio que al PIB, un participante preguntó si el efecto multiplicador del comercio observado podría funcionar en la fase de recuperación. El Sr. Miroudot confirmó que el multiplicador del comercio funciona en los dos sentidos, lo que significaba que cabía esperar un aumento del comercio más pronunciado que el del PIB durante la recuperación. Además, recalcó que esto no reflejaba el nivel de la recuperación y que las consecuencias de la crisis persistirían, por lo menos a plazo medio, especialmente en lo tocante al desempleo y a algunas de las economías o industrias más afectadas.

Los participantes hicieron varias preguntas acerca de la disponibilidad y la calidad de los datos.

Respecto de los cuadros de insumo-producto, los panelistas reconocieron que los plazos de publicación de esos cuadros eran muy largos. En la actualidad, los cuadros internacionales de insumo-producto se publicaban habitualmente cada cinco años. Sin embargo, las oficinas nacionales de estadística se estaban esforzando en mejorar la puntualidad de los datos. Un panelista dijo que los coeficientes o multiplicadores derivados de los cuadros de insumo-producto proporcionaban información estructural que no debía variar mucho de un año a otro. Otro precisó que para determinados análisis podía considerarse la actualización parcial de los cuadros de insumo-producto, que sería menos trabajosa.

Todos coincidieron en señalar la falta de estadísticas de servicios en varios sectores (comercio de filiales extranjeras, inversión extranjera directa, datos sobre el comercio bilateral, etc.). Aunque un panelista sostuvo que en este sector la compilación de datos es problemática, numerosas iniciativas y grupos de trabajo internacionales han tenido por objeto la mejora

y el desarrollo de normas, metodologías y sistemas de compilación de las estadísticas del comercio de servicios.

Por último, un panelista dijo que se estaban aplicando algunas iniciativas internacionales para preparar programas estadísticos *ad hoc* y evaluar mejor la nueva economía. No obstante, en la actualidad sólo los países desarrollados estaban en condiciones de establecer sistemas apropiados de compilación de datos. Se habían adoptado otras iniciativas para la realización de encuestas en las empresas, a fin de comparar y asociar los datos con los de las estadísticas comerciales tradicionales (basadas en las aduanas). A la larga, los analistas debían ser capaces de conectar más fácilmente entre sí las estadísticas del comercio, la producción y el empleo.

3. Conclusiones y camino a seguir

Esta sesión ha dado la oportunidad de perfeccionar el conocimiento de las cadenas de suministro globalizadas, el modo en que funcionan y sus consecuencias para el comercio y el trabajo en el mundo.

El debate metodológico se centró en el uso de estadísticas internacionales y cuadros de insumo-producto para la medición del comercio de productos con valor añadido, el comercio vertical y los indicadores correspondientes, que son útiles para trazar una nueva imagen de las pautas comerciales.

“Las cadenas de suministro globalizadas aumentan la interdependencia entre la economía y la industria, y su examen es y será de la máxima importancia para los responsables de las políticas comerciales”

Las cadenas de suministro globalizadas aumentan la interdependencia entre la economía y la industria, y su examen es y será de la máxima importancia para los responsables de las políticas comerciales, tanto más cuanto que toda medida proteccionista o toda decisión relacionada con el comercio y la financiación, o con la facilitación del comercio, afecta a las cadenas de suministro en el mundo entero.



AA. Financiación del comercio: Esfuerzos para que la maquinaria se ponga de nuevo en marcha

Martes 29 de septiembre de 2009 - 9.00-12.00 h

Moderador

Sr. Guy de Jonquières - Miembro asociado del Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE)

Oradores

Excmo. Sr. Kim Jong-Hoon - Ministro de Comercio, República de Corea

Sr. Pascal Lamy - Director General de la OMC

Sr. Jean Rozwadowski - Secretario General de la Cámara de Comercio Internacional (CCI)

Sr. Steven Puig - Vicepresidente del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Sr. Raoul Ascari - Jefe de Operaciones, SACE

Organizada por

División de Información y Relaciones Exteriores de la OMC

Informe redactado por

División de Información y Relaciones Exteriores de la OMC



Resumen

La mayor parte del comercio mundial depende de alguna forma de financiación del comercio. Desde el primer semestre de 2008 las condiciones del mercado para la financiación del comercio se contrajeron visiblemente. Como preveían los participantes en el mercado, en 2009 la situación ha empeorado. El daño potencial de la contracción financiera para la economía mundial es enorme, porque los dispositivos internacionales relativos a las cadenas de suministro han globalizado la financiación no sólo de la producción sino también del comercio. En este contexto, el Director General de la OMC

dirigió una sesión de alto nivel dedicada a la financiación, que tenía por objeto pasar revista a los progresos logrados por la comunidad internacional en la respuesta a un importante problema para el comercio y la financiación internacionales, considerar los desafíos que se plantearían durante los meses restantes de 2009 y los primeros meses de 2010, y extraer lecciones para otras esferas de la gobernanza mundial de este ejercicio relativamente satisfactorio de cooperación intergubernamental en el que participó una densa red de instituciones, en el límite del comercio y las finanzas.

1. Intervenciones de los panelistas

La sesión fue moderada por Guy de Jonquières, miembro asociado del Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE); el Sr. Jonquières presentó el tema principal del debate de tres horas de duración, que era la financiación del comercio. Aunque la financiación del comercio reviste desde luego gran importancia, es uno de los aspectos de la crisis financiera sobre el que se han escrito menos informes, y lo propio se puede decir de sus efectos en el seguro de riesgos. De hecho, sus consecuencias son de mayor alcance que las de la crisis bancaria, y sus efectos en el desarrollo, el comercio y la inversión, sobre todo en los países más pobres del mundo, pueden ser más prolongados. Los países del G-20 organizaron un plan de rescate y asignaron 250 millones de dólares EE.UU. a un programa de apoyo de emergencia. El volumen del comercio ha empezado a recuperarse, aunque sin alcanzar los niveles anteriores a la crisis.

El debate se dividió en dos partes: primero, génesis de la crisis, situación actual y algunas incertidumbres a corto plazo; segundo, examen de la situación a más largo plazo, teniendo en cuenta el gran número de cuestiones estructurales subyacentes a la crisis y relacionadas con la disponibilidad de crédito.

(a) Kim Jong-Hoon, Ministro de Comercio, República de Corea

¿Ha afectado el comercio gravemente a vidas humanas? ¿Ha sido la causa de la crisis financiera? Y, por último, ¿se recuperará la economía mundial aunque el comercio siga cayendo? Estas fueron las tres cuestiones principales a las que se refirió el Sr. Kim en su intervención. Antes de tratar de la financiación del comercio, el orador destacó la importancia del comercio para la economía mundial. La liberalización del comercio puede contribuir ciertamente al crecimiento económico, dijo, y por ello es tan importante concluir la Ronda de negociaciones de Doha.

“La financiación del comercio es el agente catalizador del comercio internacional, al facilitar la acción de compradores y vendedores en todo el mundo y reducir los riesgos de las transacciones”

La financiación del comercio es el agente catalizador del comercio internacional, al facilitar la acción de compradores y vendedores en todo el mundo y reducir los riesgos de las transacciones. Sin la financiación del comercio no habría sido posible el crecimiento del comercio mundial registrado hasta ahora. De hecho, el 80 por ciento de la financiación del comercio es proporcionada por los bancos comerciales, el 15 por ciento por los organismos de crédito a la exportación y el 5 por ciento restante por los bancos multilaterales de desarrollo. No obstante, el año pasado, con la crisis de las hipotecas “sub-prime”, los bancos comerciales redujeron radicalmente el apoyo a la financiación del comercio, y este fenómeno fue especialmente acentuado en los países en desarrollo. El riesgo de las carteras de inversión de esos países aumentó, y la financiación del comercio se hizo más escasa y mucho más cara.

El Sr. Kim trajo a colación el caso particular de Corea, donde el Gobierno, en respuesta a esta situación caótica, asignó rápidamente fondos públicos a los mercados financieros. El Gobierno asignó también fondos al Banco de Exportación e Importación de Corea y al Banco Central, para que los prestasen a las empresas. Se incrementaron los seguros de créditos a la exportación. Estas medidas del Gobierno coreano estabilizaron los mercados financieros, permitiendo a los bancos comerciales regresar a su actividad normal. El verdadero problema, según el Sr. Kim, es el que tienen planteado otros países en desarrollo que no disponen de los medios necesarios para adoptar esas medidas. En el caso de estos países, los bancos multilaterales de desarrollo deberían contribuir más al suministro de una amplia liquidez.

(b) Pascal Lamy, Director General de la OMC

El Sr. Lamy empezó su intervención afirmando que, durante la crisis, una parte del sistema de comercio que había existido siempre, pero había permanecido envuelta en la mayor oscuridad, salió a luz repentinamente. Se refería, desde luego, a la financiación del comercio a corto plazo. Agregó que es cierto que hoy en día la financiación del comercio es mucho más vulnerable que en el pasado, porque ahora las transacciones comerciales y crediticias son globales y proliferan en todo el mundo. El Sr. Lamy explicó que, en realidad, la OMC no ejerce jurisdicción sobre la financiación del comercio, sino que su función consiste en promover el diálogo entre los principales agentes -como los bancos comerciales, los organismos de créditos a la exportación,





los bancos multilaterales y varias instituciones públicas o gobiernos- para que reaccionen y cooperen.

La penuria de la liquidez y la fuerte subida de los precios del petróleo son dos problemas importantes que deben abordarse, declaró el Sr. Lamy. El programa convenido por el G-20 en Londres va en este sentido. La recuperación ha empezado, sobre todo en los países de Asia, cuyos gobiernos han intervenido muy vigorosamente para proporcionar apoyo. No obstante, debe prestarse mayor atención a los países más pobres y las empresas y bancos más pequeños, que todavía están pugnando por salir de la situación. El Sr. Lamy añadió que los reglamentos de Basilea quizás debieran revisarse, porque son demasiado onerosos para la financiación del comercio en comparación con otras operaciones más arriesgadas.

Aunque la situación está mejorando y ha habido una reacción cooperativa, los que formulan las políticas deberán tomar medidas de financiación del comercio a mediano y largo plazo. Para los países en desarrollo el desafío consistirá en aumentar la capacidad comercial, que en la actualidad está muy restringida. En estos países, las instituciones públicas y las instituciones financieras internacionales (incluidos los bancos multilaterales de desarrollo) deberán intervenir cuando el sector privado no se muestre dispuesto a asumir ningún riesgo.

(c) Jean Rozwadowski, Secretario General de la Cámara de Comercio Internacional (CCI)

La CCI es partidaria de que el G-20 se convierta en el nuevo organismo de gobernanza mundial, lo que será señal de que se reconocen algunas realidades económicas del momento. El Sr. Rozwadowski añadió que una prueba de confianza aún de mejor nivel mundial sería concluir la Ronda de Doha. Para ello es necesario una cierta voluntad política. El orador explicó que la CCI atribuye gran importancia a la financiación del comercio, y en consecuencia ha creado un comité interno encargado de esta cuestión, que se ocupa de analizar el origen de la crisis. Los resultados preliminares apuntan a algunos factores, como la falta de reglamentación o el hecho de que no esté armonizada, la especulación y el exceso de liquidez en los mercados, entre otros. La CCI realizó una encuesta de más de 100 bancos y obtuvo datos que demuestran que la situación está mejorando, aunque la recesión no ha concluido todavía. Las bolsas de valores obtienen buenos resultados, pero esto no quiere decir que se creen empleos o que la

gente invierta. El orador agregó que la financiación del comercio se ha liberado hasta cierto punto, pero con un costo elevado en muchos sectores, como el de la financiación de la pequeña y mediana empresa (PYME) en los países menos adelantados (PMA).

“Una prueba de confianza aún de mejor nivel mundial sería concluir la Ronda de Doha”

En este sentido, la CCI está resueltamente a favor de que se facilite la financiación del comercio y piensa que los bancos multilaterales de desarrollo tienen un papel importantísimo que desempeñar. A su juicio, el modo en que se hizo frente a la crisis asiática -muy deprisa y muy bien- puede ser un modelo a seguir. Deberían considerarse también los mejores ejemplos de adopción de medidas rápidas por parte de los gobiernos para hacer frente a la crisis.

El Sr. Rozwadowski concluyó su intervención diciendo que la situación no se ha solucionado todavía, y persisten lagunas de la información. Añadió que debían reforzarse los programas multilaterales de libre comercio, y el papel de los organismos de crédito a la exportación. “No es el fin del mundo”, dijo “pero la situación exige que trabajemos mucho, y muy duramente”.

(d) Steven Puig, Vicepresidente del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

La intervención del Sr. Puig se dividió en tres partes: una evocación de las preocupaciones del BID el año pasado, una descripción del modo en que se resolvieron esas preocupaciones y una exposición de los posibles problemas del futuro. Respecto de la primera parte, el Sr. Puig dijo que la incertidumbre acerca de los efectos de la crisis en América Latina fue una de las principales preocupaciones del Banco, sobre todo porque en los años que precedieron a la crisis la región había disfrutado de un ciclo económico positivo, basado principalmente en el crecimiento de las exportaciones. Actualmente, dijo el Sr. Puig, los resultados para la región en general son favorables, aunque el PIB de América Latina será negativo en 2009. Explicó que una de las razones de los resultados relativamente buenos de la región era que las prácticas bancarias estadounidenses no se habían trasladado a América Latina. No obstante, los países

más afectados eran los que tenían lazos más estrechos con los Estados Unidos.

El Sr. Puig pasó a exponer algunas particularidades de su región y sus relaciones comerciales con la UE, los Estados Unidos y los países de Asia. Explicó también la estrategia del BID para hacer frente a la crisis, basada en un fondo de 6.000 millones de dólares para la financiación del comercio y en asociaciones estratégicas con otros bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Asiático de Desarrollo. A este respecto, el Sr. Puig afirmó que los bancos multilaterales de desarrollo hacían frente a un nivel sin precedentes de solicitudes de crédito de los gobiernos, y recalcó la importancia de recapitalizar estos bancos para mantener un nivel más elevado de actividad. En cuanto a la situación futura, el Sr. Puig dijo que esperaba que el año que viene se produjese un repunte en la región. No obstante, le inquietaba el hecho de que la recuperación podía llevar varios años y eran de prever aumentos de la relación deuda/PIB. También le preocupaba la disponibilidad de financiación de infraestructuras a mediano y largo plazo, fondos para proyectos y microfinanciación, así como las presiones contra las condiciones de favor que podrían sufrir los países más endeudados.

(e) Raoul Ascari, Jefe de Operaciones, SACE

En el trasfondo del desplome financiero hay importantes desequilibrios globales. En términos más sencillos, dijo el Sr. Ascari, la situación podía describirse así: "los agricultores chinos están subvencionando los hogares estadounidenses". A juicio del orador, la crisis era achacable a tres grandes factores: 1) la pérdida total de la confianza en la industria bancaria; 2) el hundimiento de las bolsas de todo el mundo después de la quiebra de Lehman Brothers; y 3) el desplome del consumo interno. Las macropolíticas han ayudado a hacer frente a esos problemas, porque el gasto público ha colmado el déficit de la demanda, pero, ¿se trata de una recuperación sostenible? El Sr. Ascari cree que no, porque las características básicas no han cambiado y los bancos siguen haciendo beneficios simplemente porque invierten en operaciones de alto rendimiento. El sistema se ha estabilizado mediante la extracción del pasivo de la industria financiera y su conversión en deuda pública. Para los próximos años es de prever una crisis de la deuda en varios países.

“Para los próximos años es de prever una crisis de la deuda en varios países”

Las inyecciones de liquidez en la economía han garantizado tipos de referencia razonables por el momento, pero los problemas surgirán cuando pasen los efectos de esas medidas y empiecen a aumentar los tipos de referencia y las diferenciales. El panelista hizo una breve descripción de las estrategias que aplican los gobiernos para superar la crisis: 1) adoptar un enfoque global macroeconómico para inyectar liquidez en la economía, aumentando en consecuencia la deuda pública, y 2) tomar medidas directas, como préstamos directos a los bancos, créditos a la exportación y seguros de créditos. Por último, el Sr. Ascari dijo que debíamos seguir estando “un poco” preocupados. El sector privado había cometido errores, pero es precisamente cuando los mercados son débiles que hay que protegerlos. Hizo hincapié en el peligro de que se produjesen distorsiones como consecuencia de la fuerte inclinación de los gobiernos a intervenir en los mercados que, de hecho, aumentaba considerablemente las diferenciales entre los bancos de distintos países.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Después de cada intervención el moderador hizo preguntas a los panelistas, antes de dar la palabra al público. El Sr. de Jonquière preguntó al Sr. Kim acerca de la cancelación de las medidas que había adoptado su Gobierno para hacer frente a la crisis, que en el caso de Corea se proyectaba que siguiesen aplicándose por lo menos otro año. El moderador dijo que el G-20 había tratado de introducir algunas reformas en las reglamentaciones de Basilea, pero hasta ahora con poco éxito. Preguntó al Sr. Lamy cuál iba a ser la función del G-20. El Sr. Lamy respondió que la Junta de Estabilidad Financiera había empezado a ocuparse del problema de la reglamentación financiera mundial. Expresó su preocupación por los incidentes registrados en algunos países (por ejemplo Kazajstán), que consideraban demasiado “arriesgada” la financiación del comercio. El Sr. Lamy creía en cambio que la financiación del comercio seguía siendo segura, y el hecho de que un cierto número de instituciones públicas y bancos multilaterales de desarrollo hubiesen creado sistemas complementarios para absorber parte de los riesgos debía contribuir a convencer a los reguladores de que la financiación del comercio merece su atención.



El moderador preguntó al Sr. Rozwadowski cuál era el costo de la financiación del comercio. A su juicio se trataba de una cuestión capital, porque los costos son más elevados que antes, el suministro ha disminuido y los requisitos de capital de las instituciones financieras son mucho más estrictos. El Sr. de Jonquières mencionó el programa de 250.000 millones de dólares EE.UU. y preguntó cómo se estaban utilizando esos fondos. Los panelistas coincidieron en afirmar que se habían utilizado algunos fondos, pero que la tendencia era a emplearlos como soporte financiero. Ello había contribuido a aumentar la confianza en el sistema, pero los fondos podrían utilizarse más activamente.

A continuación se invitó al público a intervenir en el debate. Un estudiante preguntó si la mejora de la situación comercial en Corea del Sur se debía simplemente a la debilidad de la moneda. El Sr. Kim respondió que las fluctuaciones de los tipos de cambio eran inevitables, y agregó que en el caso de Corea las exportaciones se habían diversificado a tenor de los productos y los países.

Un participante declaró que la financiación del comercio era una víctima de la crisis financiera, y preguntó cómo se iba a controlar a los verdaderos responsables de la crisis. El Sr. Lamy dijo que creía que el comercio es otra víctima de la crisis, y confirmó que el origen principal de ésta debía buscarse en la falta de una reglamentación internacional adecuada de las finanzas mundiales. De esta cuestión iban a ocuparse la Junta de Estabilidad Financiera, el Comité de Basilea y el Banco de Pagos Internacionales. Dudaba de que la próxima crisis fuera a deberse a la falta de reglamentación.

Se preguntó qué apoyo iba a darse a las PYME para que tuvieran acceso a la financiación del comercio. El Sr. Kim respondió que debían utilizarse diversos canales para llegar hasta las PYME, y observó que el microcrédito era un buen medio de conseguirlo.

El moderador pidió al Sr. Ascari que explicase lo que entiende por “distorsiones” resultantes de la intervención del gobierno. El Sr. Ascari respondió citando el ejemplo de la OCDE, que no fija reglamentaciones claras para la fijación de precios en sus países miembros, sino que deja mucho margen de maniobra.

En lo referente a la situación de los países más pobres, el Sr. de Jonquières preguntó al Sr. Puig cómo afrontaban esos países la crisis en América Latina. El Sr. Puig dijo que se les proporcionaban algunos fondos para la financiación a corto plazo del comercio, pero que

todavía tenían algunos problemas porque sus mercados eran de alto riesgo. El BID intervenía en estos casos.

Se preguntó a los panelistas si la distribución de la financiación del comercio entre los bancos multilaterales de desarrollo, los organismos de crédito a la exportación y los bancos comerciales cambiaría a consecuencia de la crisis. El Sr. Kim dijo que durante la crisis había surgido un problema de confianza y los bancos comerciales habían comenzado a reducir su actividad y limitar su participación en el suministro de financiación para el comercio, lo que había dado lugar a la intervención de los gobiernos. Ahora estos bancos estaban recuperando su actividad normal, y por lo tanto su participación del 80 por ciento en el suministro de financiación para el comercio no debía variar. El Sr. Puig y el Sr. Lamy estaban de acuerdo en que no cabía esperar cambios importantes en el mercado de la financiación del comercio, porque la intervención de las instituciones (incluidos los bancos multilaterales de desarrollo) había sido de carácter temporal.

Pasando a considerar el futuro próximo, el moderador preguntó a los panelistas cuáles eran los principales riesgos para los países más pobres. El Sr. Puig creía que ahora los bancos eran un poco más selectivos, pero podían volver a los niveles de negocio de antes de la crisis. Los precios no regresarían a los bajos niveles anteriores a la crisis, y esto no era positivo. El Sr. Lamy dijo que, en el caso de África, la verdad era que ya antes de la crisis las PYME recibían muy pocos fondos de financiación del comercio. Agregó que los esfuerzos que se estaban desplegando podrían ayudarles incluso a introducirse mejor en el sistema y obtener financiación para el comercio, y esto era una buena noticia.

El Sr. de Jonquières orientó el debate a la “estrategia de salida” para después de la crisis. El Sr. Ascari compartía sus principales preocupaciones a este respecto: la reglamentación del sector financiero estaba muy “subvencionada” y no se controlaba adecuadamente, y los niveles de la deuda soberana iban en aumento. El Sr. Kim declaró que los dirigentes mundiales estaban diseñando, y no aplicando, una estrategia de salida, porque la crisis aún no se había terminado. Añadió que la estrategia de salida tenía que ser gradual, para no percutir en los mercados. El Sr. Lamy convino con lo dicho por el Sr. Kim, pero señaló que por ahora había que concentrarse en las medidas a corto y mediano plazo. La estrategia de salida debía consistir en que los estabilizadores se retiren del mercado, pero manteniendo una estrategia de reserva para evitar que los más pobres salgan peor parados.



Un participante afirmó que si “ponemos en marcha de nuevo la maquinaria” contribuiremos a acelerar el agotamiento de los recursos no renovables. En su opinión, los dirigentes mundiales tenían que asumir este hecho, demostrado desde los puntos de vista ambiental y científico. A este respecto el Sr. Ascari afirmó que “el crecimiento cero no es una opción”, porque hay muchas personas que se mueren de hambre y viven por debajo del umbral de la pobreza. Lo que había que debatir, más bien, era la manera de conseguir un crecimiento “mejor”. El Sr. Lamy se dijo de acuerdo con el Sr. Ascari, y añadió que hay un amplio consenso en cuanto a la necesidad de operar en el respeto de las exigencias ambientales. La manera normal de conseguirlo era internalizar los costos ambientales. Lo que hay que preguntarse es cuánto puede hacerse individualmente, y cuánto debe hacerse colectivamente. Es necesario establecer un mecanismo internacional. El éxito de las negociaciones de Copenhague dependerá de que exista la voluntad política necesaria.

3. Conclusiones y camino a seguir

El debate fue muy animado e interactivo. Gracias a sus diversas procedencias, los panelistas pudieron comunicar a los participantes las experiencias de sus regiones y sus distintas perspectivas.

La financiación del comercio es el agente catalizador del comercio internacional, al facilitar la acción de compradores y vendedores de todo el mundo y reducir los riesgos de las transacciones. Ha sido víctima de

la crisis financiera, y no se le ha prestado la atención debida. Los más afectados por la penuria de liquidez han sido las PYME y los países más pobres. Los exportadores tienen dificultades para financiar sus operaciones, y las diferenciales aumentan por la escasa confianza entre los bancos. Se han adoptado varias estrategias y programas, tanto regionales como mundiales, para inyectar liquidez al sistema. Gracias a ello la financiación del comercio ha empezado a estabilizarse. Los bancos multilaterales de desarrollo tienen un importantísimo papel que desempeñar. Deben reforzarse los programas multilaterales de libre comercio, y también el papel de los organismos de crédito a la exportación. Los panelistas convinieron en que la conclusión de negociaciones de la Ronda de Doha sería una buena manifestación de confianza a nivel mundial.

Aunque la situación mejora y se ha producido una reacción de cooperación, son de prever nuevos problemas y desafíos futuros. Los que formulan las políticas tendrán que prever medidas a largo y mediano plazo y estudiar medios de financiar el comercio. Habrá que hacer frente al peligro de posibles distorsiones resultantes de la intervención masiva de los gobiernos en el mercado, y definir una “estrategia de salida” efectiva.

Tanto los panelistas como los participantes reconocieron la importancia del Foro Público de la OMC, que permitía debatir cuestiones importantes entre los interesados.

BB. Las salvaguardias de los países en desarrollo escapan al radar de la OMC

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 11.15-13.15 h

Moderadores

Sr. Charles Owen Verrill, Jr. - Asesor Jurídico, Woley Rein LLP; y Presidente del Instituto de Derecho Internacional (ILI)

Sra. Esperanza Durán - Directora Ejecutiva de la Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional (ACICI)

Oradores

Sr. Pablo Klein - Consejero, Misión Permanente de México ante la OMC

Sr. Mathias Francke - Jefe Adjunto de Misión, Misión Permanente de Chile ante la OMC

Sr. Serdar Baskin - Consejero, Misión Permanente de Turquía ante la OMC

Sr. Krishna Gupta - Consejero, Misión Permanente de la India ante la OMC

Sr. Charles Julien - Ministerio de Comercio, Gobierno de Egipto

Organizada por

Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional (ACICI) e Instituto de Derecho Internacional (ILI)

Informe redactado por

Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional (ACICI) e Instituto de Derecho Internacional (ILI)



Resumen

La sesión organizada por la ACICI y el ILI trató de aclarar algunos aspectos de la utilización de salvaguardias durante la actual crisis económica y financiera. Habida cuenta de que los países en desarrollo recurren cada vez más a las salvaguardias, la sesión se centró en las tres cuestiones siguientes:

- la razón de ser de la utilización de salvaguardias por los países en desarrollo debido a la inexistencia de la legislación o los medios necesarios para aplicar medidas antidumping o compensatorias gravosas y costosas;
- si es necesario un trato especial y diferenciado en lo que respecta a la aplicación de salvaguardias por los países en desarrollo; y
- procedimientos más accesibles en el Acuerdo sobre Salvaguardias para analizar la

compatibilidad con las normas de la OMC de las salvaguardias de los países en desarrollo que afectan fundamentalmente a otros países en desarrollo.

Esperanza Durán y Charles Verrill formularon declaraciones introductorias sobre los problemas prácticos y jurídicos que plantean las salvaguardias. Pablo Klein expuso los aspectos económicos de las salvaguardias frente a los derechos antidumping en los países en desarrollo. Mathias Francke explicó el procedimiento de aplicación de salvaguardias en Chile. Serdar Baskin explicó por qué razón las salvaguardias son importantes para Turquía. Krishna Gupta expuso la experiencia de su país con las salvaguardias y los derechos antidumping. El Sr. Verrill leyó la declaración de Charles Julien.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Esperanza Durán, Directora Ejecutiva de la ACICI

Las salvaguardias siempre han sido una parte integrante del sistema multilateral de comercio. En primer lugar, en el marco del GATT de 1947, la reglamentación sobre estas medidas se incorporó al artículo 19. Posteriormente las obligaciones establecidas en el artículo 19 se desarrollaron en la Ronda Uruguay de negociaciones, que adoptó el Acuerdo sobre Salvaguardias, que contiene principios, disciplinas, una diversidad de las denominadas medidas de "zona gris" y fija plazos para todas las medidas de salvaguardia.

La utilización de salvaguardias alcanzó su punto álgido en 2002, cuando los Miembros de la OMC notificaron 34 iniciaciones, y se redujo posteriormente a sólo 5 en el año transcurrido hasta noviembre de 2008. Sin embargo, el ritmo se aceleró en 2009, en el que la India notificó 12 iniciaciones. Los que con más frecuencia han iniciado procedimientos son los países en desarrollo (Chile, la India, Jordania y Turquía encabezan la lista). No obstante, esta tendencia podría acelerarse ante la crisis económica y las medidas proteccionistas.

El Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a notificar la legislación y las medidas de salvaguardia, pero no todos los Miembros de la OMC se han tomado esta obligación tan en serio como deberían, especialmente los países en desarrollo y los menos adelantados. Se deben dedicar más esfuerzos a notificar los reglamentos y la legislación sobre salvaguardias, así como a la aplicación de las medidas de salvaguardia. Teniendo en cuenta lo anterior se plantean algunas preguntas: ¿Debería haber señalado esto el informe de la Secretaría de la OMC del Examen de las Políticas Comerciales? ¿Debería el Examen de las Políticas Comerciales, un mecanismo de transparencia por excelencia, mencionar la falta de notificaciones para mejorar la transparencia?

(b) Charles O. Verrill, Asesor Jurídico, Woley Rein LLP; y Presidente del Instituto de Derecho Internacional (ILI)

Adiferenciadelasmedidasantidumpingycompensatorias, para poder aplicar medidas de salvaguardia no hay que demostrar que existen prácticas desleales. En principio las salvaguardias se aplican sobre la base del principio de la nación más favorecida, aunque el artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC dispone que no se aplicarán esas medidas contra los países en

desarrollo cuando la parte que les corresponda en las importaciones no exceda del 3 por ciento y todos los países en desarrollo con una participación menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones de que se trate. Además, se pueden aplicar "salvaguardias especiales" a las importaciones de los países individualmente considerados, por ejemplo la salvaguardia que ha impuesto recientemente la Administración Obama a las importaciones de neumáticos chinos con arreglo a la legislación estadounidense, que aplicaba una disposición del Protocolo de Adhesión de China a la OMC.

Las salvaguardias son difíciles de justificar a tenor de la interpretación del artículo XIX del GATT de 1994 que ha hecho el Órgano de Apelación en la decisión sobre la salvaguardia especial de los Estados Unidos. En esa decisión se reiteraba la obligación de demostrar que el aumento de las importaciones fue resultado de la evolución imprevista de las circunstancias y que dicho aumento causó o amenazó causar un daño grave a la rama de producción nacional. El requisito relativo a la evolución imprevista de las circunstancias del artículo XIX del GATT no se incluyó en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Este requisito representa un importante obstáculo jurídico y es el motivo por el que los países desarrollados casi nunca recurren a las salvaguardias y lo hacen en cambio a las medidas correctivas antidumping y en materia de derechos compensatorios.

A pesar del número cada vez mayor de medidas de salvaguardia adoptadas por los países en desarrollo contra otros países en desarrollo, estos países generalmente no han recurrido al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) cuando se aplican salvaguardias. Entre las razones para no acudir a la solución formal de diferencias pueden mencionarse las siguientes: 1) el elevado costo de recurrir al OSD teniendo en cuenta el volumen de los intercambios comerciales de que se trate; 2) la posible existencia de un acuerdo entre los países afectados; y 3) la duración normalmente corta de las medidas de salvaguardia.

(c) Pablo Klein, Misión Permanente de México

Los aspectos económicos de las salvaguardias frente a los derechos antidumping en los países en desarrollo

Se pueden hacer algunas observaciones de carácter general en lo que concierne a la utilización de salvaguardias: 1) como últimamente se han aplicado





menos salvaguardias que medidas antidumping (de 29 salvaguardias en 2002, a 17 en 2007, 22 en 2008 y 25 en 2009) la repercusión de las primeras puede ser mayor; 2) la mayoría de las salvaguardias adoptan la forma de derechos específicos y restricciones cuantitativas; y 3) las salvaguardias casi siempre expiran dentro de los cuatro primeros años de aplicación y antes de que venza el plazo completo autorizado. Esto puede deberse a la presión política de otros Miembros, junto con el hecho de que en los casos que tienen que ver con salvaguardias el reclamante generalmente gana.

Los partidarios de las salvaguardias sostienen que ganan tiempo para que determinadas ramas de producción puedan proceder lenta y ordenadamente a un proceso de ajuste (lo que debería ser uno de los objetivos principales del Acuerdo sobre Salvaguardias); prevén una protección temporal por medio de la cual las ramas de producción afectadas en realidad se convierten en “ganadoras” (por ejemplo, los automóviles estadounidenses en los años ochenta); y exigen menos recursos que las medidas antidumping.

“Una parte fundamental de un sistema de comercio eficaz sería la creación de una “válvula de escape””

Por otra parte, las salvaguardias exigen una capacidad institucional que no está al alcance de los Miembros de la OMC que son PMA. No son el único medio posible de ofrecer una protección “barata”. Los gobiernos son cada vez más creativos para eludir las disciplinas de la OMC. En teoría, una parte fundamental de un sistema de comercio eficaz sería la creación de una “válvula de escape” minuciosamente diseñada que regule eficazmente el proteccionismo, sea transparente, tenga una duración estrictamente limitada y contenga disposiciones muy claras sobre mecanismos de activación y supresión gradual.

(d) Mathias Francke, Misión Permanente de Chile ante la OMC

La aplicación de salvaguardias en Chile

En Chile el marco normativo en lo que se refiere a las salvaguardias se rige por el Decreto del Ministerio de Hacienda N° 99 (1999) y otros reglamentos para la aplicación de salvaguardias, en conformidad con el Acuerdo de Marrakech. El procedimiento se

inicia presentando una solicitud por escrito dirigida a la Secretaría Técnica de la autoridad investigadora, cuyas funciones principales consisten en recibir las solicitudes, realizar la investigación y recomendar la aplicación de medidas. Se celebra una audiencia antes de que el Presidente de la República adopte una decisión definitiva, quien, a su vez, tiene competencia para reducir, rechazar o aceptar el arancel propuesto por la Comisión Nacional de Distorsiones en el Precio.

A lo largo de los últimos 10 años, Chile ha sido uno de los cinco países principales en esta esfera. Ha iniciado 11 procedimientos sobre medidas de salvaguardia, 7 de los cuales se referían a productos agrícolas, lo que contradice la suposición general de que las salvaguardias se aplican sobre todo a los productos manufacturados, cerámica, etc. Se ha observado que las medidas antidumping incluyen una gama mucho más amplia de países y a pesar de que la mayoría de las medidas se concentran en la India, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos, los principales países destinatarios de esas medidas son China, el Taipei Chino y Corea.

En cuanto al tema de si se deben suavizar las normas para los países en desarrollo, en febrero de 2008 el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y el Grupo Africano presentaron una propuesta concreta sobre trato especial y diferenciado, cuyos principales elementos son: 1) facilitar la iniciación (es decir, mediante mayor asistencia de los gobiernos para recopilar pruebas); 2) “nuevas medidas correctivas” (es decir, plazos más largos para responder a los cuestionarios, derechos reducidos, etc.); 3) asistencia técnica; y 4) una propuesta de examen tres años después de la iniciación. En definitiva, aunque no se debe alentar la utilización de medidas antidumping en el mundo en desarrollo, cuando las medidas estén justificadas se deben impulsar actividades de creación de instituciones y capacidad para imponer medidas.

(e) Serdar Baskin, Misión Permanente de Turquía ante la OMC

Por qué razón las salvaguardias son importantes para Turquía

Las medidas antidumping y compensatorias se diferencian de las salvaguardias en que las dos primeras exigen que se demuestre la existencia de prácticas de “comercio desleal” y se refieren a países y empresas determinados, mientras que las salvaguardias no exigen que se demuestre la existencia de prácticas “desleales”

de otro Miembro y son no discriminatorias. Además, las salvaguardias están permitidas si la autoridad investigadora constata que existen pruebas claras de: 1) que se ha producido un aumento repentino de las importaciones de un producto determinado; 2) que ese aumento de las importaciones se debe a la *evolución imprevista de las circunstancias*; 3) que el aumento ha causado o amenaza causar un *daño grave*; y 4) que existe una relación de causalidad entre el aumento y el daño. Para que puedan imponerse medidas antidumping y compensatorias en la investigación hay que demostrar la existencia de: 1) importaciones subvencionadas objeto de dumping; 2) *daño* a la rama de producción nacional; y 3) una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño.

Hay una preferencia generalizada a utilizar salvaguardias frente a medidas antidumping ya que se responde a ellas con más rapidez, no son selectivas, son más fáciles de aplicar y no representan un riesgo de desviación del comercio o de medidas contra la elusión. La propia experiencia de Turquía, desde 1995 hasta 2008, indica una imposición predominante de medidas antidumping y una aplicación progresiva de salvaguardias a partir de 2004. De las medidas comerciales correctivas que están actualmente en vigor el 89 por ciento son medidas antidumping, el 10 por ciento salvaguardias y el 1 por ciento medidas compensatorias.

A pesar de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no forma parte de las negociaciones de la Ronda de Doha, sigue habiendo problemas difíciles que hay que resolver, a saber, los procedimientos relativos al *daño grave* y la *evolución imprevista de las circunstancias*, la liberalización del comercio, y el examen de las medidas.

(f) Krishna Gupta, Misión Permanente de la India ante la OMC

La experiencia de la India en la aplicación de salvaguardias y derechos antidumping

En la India la autoridad investigadora federal es la Dirección General de Salvaguardias. Esta autoridad comunica sus constataciones y formula recomendaciones a la Junta de Salvaguardias, presidida por el Secretario del Departamento de Comercio, quien generalmente acepta las recomendaciones de la Dirección General pero no está obligado a hacerlo. En los últimos tiempos la India ha recurrido a la aplicación de salvaguardias, sobre todo en lo que se refiere a los productos metálicos y químicos.

Tradicionalmente la India ha utilizado ampliamente medidas antidumping. Por otra parte, es uno de los Miembros de la OMC a los que se aplican con más frecuencia medidas compensatorias. Teniendo esto en cuenta, la India no considera que haya un efecto de sustitución entre las medidas antidumping y las de salvaguardia.

Los países en desarrollo se enfrentan a limitaciones de capacidad para recurrir a medidas antidumping y compensatorias ya que estas medidas exigen protocolos de investigación detallados y recopilación de pruebas. En el ámbito de las salvaguardias se podrían mejorar los dos elementos siguientes: 1) el procedimiento de notificación, que es bastante disperso, se podría mejorar con mayor asistencia técnica a los países en desarrollo; y 2) el análisis de los efectos de las salvaguardias sobre el valor del comercio de un Miembro de la OMC en comparación con el número de salvaguardias impuestas por este país.

(g) Charles Julien, Consejero, Ministerio de Comercio Exterior e Industria, Egipto

Defensa de las medidas de salvaguardia contra los países en desarrollo (leído por el Sr. Verrill)

En una declaración escrita que leyó el Sr. Verrill en nombre del Sr. Julien, se subrayaron los siguientes aspectos destacados. En el marco de las negociaciones de Doha es indispensable que todos los Miembros estén en condiciones de hacer valer sus derechos y cumplir sus obligaciones. Con arreglo a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado, se debe prestar a los países en desarrollo Miembros la asistencia técnica que necesitan para aplicar el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC. A tal efecto, los Miembros deben disponer de los conocimientos y recursos necesarios, algo que raramente sucede en el mundo en desarrollo. Aunque varios Miembros de África pueden tener en vigor un marco normativo, no pueden realizar investigaciones antidumping o compensatorias por falta de recursos (con la excepción de Egipto y Sudáfrica, no hay países que recurran regularmente a medidas antidumping o compensatorias).

El mecanismo de salvaguardia debería utilizarse como una solución única para todos cuando una rama de producción nacional se ve perjudicada por las importaciones. Se dice que el problema principal se deriva de la aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y no de las disposiciones propiamente dichas. Aunque Egipto no ha recurrido nunca al



mecanismo previsto en el párrafo 1 b) del artículo 13 del Acuerdo sobre Salvaguardias, podría considerar la posibilidad de hacerlo si lo justificaran las circunstancias.

Por lo que respecta al procedimiento de notificaciones, que es la principal fuente de información para los Miembros exportadores, el problema principal se deriva del incumplimiento de los plazos establecidos en el artículo 12 del Acuerdo antes mencionado. Además, en el caso de Egipto, a menos que las exportaciones destinadas al Miembro que impone la medida de salvaguardia sean importantes, el costo de someter una diferencia al sistema de solución de diferencias de la OMC es un elemento de disuasión.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En el debate que se celebró a continuación se respondió a las preguntas de los participantes sobre la utilización de medidas comerciales correctivas en distintos contextos, como las salvaguardias especiales para la agricultura, los acuerdos comerciales regionales (ACR) y los procesos de las cadenas de suministro.

Durante el debate se planteó la cuestión de la existencia de excesivos productos lácteos y cárnicos en México a lo largo de la frontera con los Estados Unidos. Como consecuencia de este exceso, México ha recurrido a una salvaguardia especial. De hecho, como usuario bastante activo de las medidas antidumping, México ha aplicado el instrumento de salvaguardia sólo en una ocasión desde 1995 (a las importaciones de madera contrachapada). En el debate se subrayó que en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) existe un mecanismo de salvaguardia más apropiado para resolver el asunto bilateral de los productos lácteos y cárnicos.

3. Conclusiones y camino a seguir

Con respecto a la relación entre las salvaguardias y las cadenas mundiales de suministro, se dijo que sólo en los casos en que estas medidas se adoptan sobre productos manufacturados se puede encontrar una correlación entre las dos (por ejemplo, esa relación no es aplicable al caso de Chile, la mayoría de cuyas medidas de salvaguardia corresponden a productos químicos y materias primas).

Se reconoció que el carácter no discriminatorio de las salvaguardias a nivel de la OMC podría entrar en conflicto con disposiciones de los ACR entre interlocutores regionales.

Notas finales

- 1 Entre las críticas que suscita el trato de la evolución imprevista de las circunstancias en el artículo XIX del GATT cabe mencionar 1) su incompatibilidad con la intención de los negociadores de la Ronda Uruguay, y 2) su carácter ambiguo en cuanto que prescripción legal objetiva.
- 2 El procedimiento para la determinación de la existencia de daño grave se describe en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- 3 El procedimiento para la determinación del daño se describe en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT.
- 4 El párrafo 1 b) del artículo 13 sólo requiere que el Comité de Salvaguardias averigüe "si se han cumplido los requisitos de procedimiento". Por consiguiente, el Comité de Salvaguardias no está obligado a examinar cuestiones sustantivas.
- 5 El artículo 12 del Acuerdo de Salvaguardias dispone que se notifique al Comité de Salvaguardias de la OMC toda iniciación de una investigación en materia de salvaguardias.

CC. La crisis económica mundial y las pequeñas y medianas empresas (PYME)

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 14.15-16.15 h

Moderador

Sr. Laurent Matile - Oficial superior, Política Empresarial y Comercial, Centro de Comercio Internacional (ITC)

Oradores

Sr. Chinyemike Torti - Jefe Ejecutivo, Federación de Exportadores de Nigeria

Sr. Oscar Sañez - Presidente y Jefe Ejecutivo, Business Processing Association, Filipinas

Sr. Eddy Yeung - Jefe Ejecutivo, Actividades Textiles, Grupo CIEL, Mauricio

Sr. Heinz Werner - Jefe Ejecutivo y Director Gerente, Heinz Werner GmbH, Wollbach, Alemania, y conferenciante invitado en facultades alemanas y extranjeras de ciencias aplicadas, sobre gestión internacional y comercio mundial

Organizada por

Centro de Comercio Internacional (ITC)

Informe redactado por

Sra. Theresa Musumhi, Sr. Jean-Sébastien Roure y Sr. Laurent Matile
Centro de Comercio Internacional (ITC)



Resumen

El impacto de la crisis económica mundial en los países en desarrollo, en particular los PMA, y el papel de la financiación del comercio

Es innegable la contracción comercial que han sufrido las PYME en todo el mundo en desarrollo como consecuencia del desplome de la demanda global, el aumento del proteccionismo en los mercados y la escasez de financiación para el comercio. En esta sesión, directores gerentes de PYME y representantes de cámaras de comercio de países en desarrollo y PMA compartieron sus experiencias del impacto de la crisis en sectores específicos, expusieron sus estrategias para hacer frente a la situación y describieron sus expectativas con respecto al papel de los gobiernos y las instituciones multilaterales. Los asistentes examinaron el modo en que la crisis económica mundial había obligado a los empresarios pequeños o medianos de los países en desarrollo a considerar la entera cadena

de valor y ver de incrementar la eficiencia. Además, se examinó la cuestión del acceso a la financiación del comercio, la reducción de su costo y la mejora de su previsibilidad, así como los argumentos en favor de una integración más en profundidad.

El debate giró en torno a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles han sido sus experiencias respecto del impacto de la crisis en las PYME de su país?
- Indique algunas de las prácticas comerciales adoptadas por las PYME para hacer frente a la crisis, desde la perspectiva de los diferentes sectores y empresas.
- ¿Qué esperan las PYME que hagan sus gobiernos y las instituciones multilaterales, en particular la OMC, para mitigar el impacto de la crisis?





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Chinyemike Torti, Jefe Ejecutivo, Federación de Exportadores de Nigeria

El Sr. Torti abrió el debate hablando del papel de la financiación del comercio en África, con especial atención a Nigeria, antes, durante y después de la crisis financiera mundial. El Sr. Torti explicó que, ya antes de que empezase la crisis, la financiación del comercio en África había sido deplorable. El acceso a la financiación de las exportaciones por los bancos comerciales y los organismos de exportación era difícil por falta de conocimiento de su existencia, escasa preparación, ausencia de medidas de mitigación del riesgo y problemas de credibilidad. Según las estadísticas citadas durante esta parte de la intervención, menos del 3 por ciento de las PYME de Nigeria tenían acceso al crédito comercial. Aunque los bancos comerciales, las instituciones financieras no bancarias y los prestamistas proporcionaban una *pequeña* cantidad de financiación mediante préstamos a corto plazo y compromisos de préstamos, el costo de la financiación del comercio era bastante alto. Así pues, era comprensible que el comercio y el potencial de exportación de muchas economías del África Subsahariana hubieran resultado mermados por el estallido de la crisis, y siguieran sufriendo sus consecuencias.

El panelista enumeró los factores principales que obstaculizaban el desarrollo y la financiación del comercio en África: la insuficiente variedad de facilidades y servicios a la disposición de los intermediarios y los productores; la ausencia de un sistema financiero eficiente y efectivo que aliente el ahorro y promueva la liquidez de las instituciones financieras; y la escasa adaptación de las leyes, reglamentos y jurisdicciones existentes. La conclusión de todo ello era que sin mecanismos institucionales que funcionen adecuadamente y den efectividad a la financiación del comercio, ésta no tendrá ninguna utilidad de por sí.

El impacto de la crisis se había dejado sentir fuertemente en las PYME de toda la región. La crisis no hacía más que empeorar las dificultades a que hacían frente esas empresas. Las pocas PYME que disponían de medios de obtener financiación ya no tenían acceso a ella, porque los bancos no la podían proporcionar.

El Sr. Torti hizo ver que el limitado acceso a la financiación del comercio era un grave obstáculo para la competitividad de las exportaciones, tanto en

Nigeria como en otros países en desarrollo, debido a la crisis financiera. Para remediar la situación, el orador propuso el establecimiento de nuevos instrumentos de financiación del comercio, la mejora de la gobernanza, el fortalecimiento del comercio entre los países del sur mediante la creación de alianzas regionales, el suministro por parte de organismos multilaterales como la OMC y el Banco Mundial de un volumen sustancial de ayuda al comercio, paralelamente a los Acuerdos de la Ronda de Doha, y la creación de mecanismos para reducir el costo de acceder a la financiación del comercio.

(b) Oscar Sañez, Presidente y Jefe Ejecutivo, Business Processing Association, Filipinas

El Sr. Sañez describió la experiencia de Filipinas con la subcontratación externa de los procesos comerciales (BPO) y explicó cómo esta industria de servicios había sorteado los escollos de la crisis financiera mundial. Era un hecho reconocido que Filipinas era el segundo destino mundial de la BPO, después de la India, con una cifra de ingresos de exportación de más de 6.000 millones de dólares al año. En esta parte de la sesión se preguntó al Sr. Sañez si el objetivo de duplicar esta cifra de ingresos de exportación en 2010 era posible todavía, a pesar de la crisis.

El Sr. Sañez hizo primero una exposición general del entorno económico de Filipinas y declaró que, pese al descenso de la actividad financiera, la economía había dado prueba de una relativa resistencia y las proyecciones seguían siendo de crecimiento incluso en mitad de la crisis, aunque la tasa de crecimiento era menor que en los dos años precedentes. Esta resistencia, dijo el orador, era imputable al crecimiento del gasto público y el consumo privado, con la ayuda de las remesas. Otro factor que explica esa resistencia es el hecho de que Filipinas entró en la recesión mundial desde una posición más fuerte que la que había tenido en anteriores crisis, gracias a las reformas fiscales y de otro tipo efectuadas. El rendimiento generalmente positivo de Filipinas se manifestó sobre todo en los sectores empresarial y financiero y en el sistema monetario.

Los principales factores a que se debía este éxito del sector de la BPO eran la alta fiabilidad de las infraestructuras, la estructura competitiva de los costos, la variedad de lugares elegibles en el país, el decidido apoyo del Gobierno, una numerosa plantilla de personal angloparlante de alto nivel de educación y con

fuertes afinidades culturales con América del Norte, y la disponibilidad de una abundante mano de obra. Era de observar que los principales factores causantes del éxito de este sector se reforzaban y complementaban mutuamente.

El Sr. Sañez explicó también cómo Filipinas había adquirido rápidamente una posición de fuerza en el sector de la BPO de voz y se estaba introduciendo de manera creciente en el mercado de los servicios de la BPO distintos de los de voz, así como en la TI, la animación digital y la subcontratación externa de servicios educativos. Las empresas multinacionales iban a la vanguardia de este proceso, seguidas por las PYME locales que recibían formación de las multinacionales. Una de las principales causas del éxito de este sector, a pesar de la crisis, podía ser la clarividencia de sus responsables. En junio de 2007 se empezó a aplicar una "hoja de ruta para 2010", a fin de asegurar el crecimiento sostenido de esta industria.

Aunque diríase que Filipinas estaba obteniendo resultados bastante buenos en este sector, había algunas cuestiones clave que debían abordarse y que quizás impedían que el sector alcanzase su máximo potencial. Según el Sr. Sañez, estos problemas eran la falta de popularidad de la industria y el número insuficiente de candidatos plenamente cualificados. Debían tenerse en cuenta también otras cuestiones clave relativas al entorno empresarial de Filipinas, como el acceso de las PYME a la microfinanciación y otros temas del sector público como las leyes del trabajo, las leyes agrarias, la protección de los datos, etc. Había mensajes contradictorios en relación con el apoyo gubernamental, la baja percepción del riesgo y la escasa presencia de capitalistas dispuestos a invertir en nuevas empresas, o de capitales de inversión en el sector privado. En esos casos, el problema era de percepción. Aunque muchas veces se tendía quizás a pasar por alto sus efectos, a la vista de la crisis mundial la percepción podía allanar el camino a la creación del entorno adecuado para el crecimiento de la industria.

Al final de esta parte de la intervención, el Sr. Sañez dijo que, debido a la crisis mundial, la demora en percibir los beneficios proyectados sería de un año aproximadamente. Era evidente, pues, que una demora de un año no era tan grave y que la crisis en sí misma no tendría un impacto negativo en gran escala en el sector de la BPO de Filipinas.

(c) Eddy Yeung, Jefe Ejecutivo, Actividades Textiles, Grupo CIEL, Mauricio

El Grupo CIEL ha reaccionado con dinamismo a la contracción económica. En esta parte de la sesión, el Sr. Yeung explicó que, debido a la crisis mundial, los productos textiles dejarían de ser una prioridad en la cesta de productos de los consumidores, especialmente en Europa y los Estados Unidos. Después de calcular los riesgos potenciales, que eran la caída de las ventas y el cambio en las expectativas de los consumidores, se había procedido a una revaluación inmediata de los mercados europeo y estadounidense. Los equipos enviados a los Estados Unidos y a Europa constataron que la crisis había golpeado violentamente a los primeros y que, por consiguiente, quedaba mucho trabajo por hacer, especialmente en lo relativo a las negociaciones y la reordenación de los pedidos, mientras que Europa y el Reino Unido podían mantenerse a la expectativa.

A la vista de estas conclusiones, el Sr. Yeung dijo que se estaba aplicando una estrategia de comercialización y una estrategia industrial. La primera constaba de los siguientes elementos: atención primordial al consumidor y a la satisfacción de sus necesidades; estudio del mercado para determinar el índice de satisfacción; batir al mercado, o sea superar las expectativas; y participar en todas las decisiones relativas a los precios. Además, el Grupo CIEL había emprendido una campaña para desarrollar y reforzar su mercado en Sudáfrica. Se practicaba la comercialización de proximidad para mejorar el contacto con los clientes, y la satisfacción del cliente se consideraba prioritaria. Se habían enviado diseñadores al mercado sudafricano para conocer a sus colegas y adaptar los productos a las preferencias del mercado. Era evidente que el grupo textil adoptaba métodos extremadamente tácticos para combatir la contracción económica. En la aplicación de la estrategia industrial, las tácticas tenían siempre presente al cliente. Estas tácticas consistían en mantener un flujo de caja positivo; mejorar la productividad y la competitividad mediante la fijación de parámetros de referencia; intervenir las fábricas para ajustar la producción a los pedidos; y contratar a personal capacitado.

En lo tocante a los obstáculos comerciales, el Sr. Yeung dijo que otras PYME que no pudieron reaccionar a la contracción económica trataron de introducirse en otros mercados regionales, aunque esto tampoco era fácil. La constante necesidad de certificados e inspecciones y la falta de transparencia, junto con el descenso de la actividad económica, complicaron aún más la situación para las PYME. Los nuevos clientes



eran muy exigentes en cuanto a la calidad y los plazos de entrega. Hubo reclamaciones y sanciones, con los consiguientes efectos en los resultados del Grupo. Era de destacar que los clientes aceptaban muchos riesgos debido a que el seguro de crédito a la exportación era muy difícil de obtener y los minoristas eran muy reacios a abrir cartas de crédito.

Bastaba con decir que las medidas adoptadas por el grupo textil le permitieron estar bien preparado frente a la contracción económica. Los intentos del Gobierno de ayudar a las PYME a reforzar el mercado también contribuyeron a los enconiables resultados alcanzados por el sector.

(d) Heinz Werner, Jefe Ejecutivo y Director Gerente, Heinz Werner GmbH, Wollbach, Alemania, y conferenciante invitado en facultades alemanas y extranjeras de ciencias aplicadas, sobre gestión internacional y comercio mundial

El Sr. Werner habló del impacto de la crisis financiera mundial en las PYME desde una perspectiva europea. En su intervención, el panelista puso de relieve las dificultades y desafíos con que se enfrentaban las PYME y los grandes daños que podían causar estos desafíos -si no se respondían adecuadamente- a las economías nacionales y/o regionales, dada la importancia de las PYME para el crecimiento económico. Según el orador, nunca se insistirá bastante en la importancia de las PYME, principales creadoras de empleos en el mercado mundial de hoy. Al inicio de su intervención, el Sr. Werner citó estadísticas que demostraban el predominio de las PYME en la UE, y dijo que el 95 por ciento de las empresas representadas en el comercio europeo eran PYME. La abrumadora presencia de PYME en el contexto europeo confirma su importancia para la economía del continente.

Se hizo referencia a las importantes necesidades básicas de las PYME, a saber, capital financiero, previsibilidad, flexibilidad, conocimiento de las leyes mercantiles internacionales, técnicas de gestión y una gobernanza adecuada. Además, se recalcó la importancia del diálogo de las PYME con los gobiernos respectivos. Se afirmó que muy pocas PYME tienen acceso a los responsables de las políticas o a los interesados, aunque esto sería beneficioso no sólo en épocas de crisis sino también para el buen funcionamiento de las propias PYME. Un tema conexo era el problema que representaba para las PYME no disponer de la información necesaria. En una situación de crisis financiera, las PYME, sin información

válida y fidedigna ni acceso a esta información, experimentarían probablemente las repercusiones negativas con mayor intensidad que en caso contrario.

En lo referente a la previsibilidad, el Sr. Werner indicó que se trataba de un requisito básico, y por lo general de extrema importancia, desde la contratación inicial hasta el envío final de los pedidos. La logística era uno de los sectores en los que la previsibilidad era esencial. Cuando los productos viajan de un lugar a otro, hay que tener cierta seguridad de que las leyes y reglamentos no cambiarán entre el momento de hacer el pedido y la llegada de los productos a su destino final.

En cuanto a la flexibilidad, se afirmó que unas circunstancias flexibles son esenciales para que las PYME puedan utilizar sus competencias básicas. Las PYME sólo pueden desplegar sus competencias básicas donde hay mercados abiertos, por lo que la flexibilidad es fundamental para estas empresas. El orador se refirió a la utilidad de las evaluaciones de impacto; esas evaluaciones eran importantes para que las PYME pudieran hacer frente a las consecuencias futuras de una medida aplicada o propuesta.

Respecto de la financiación del comercio, el Sr. Werner habló de ingeniería financiera e indicó que en un número creciente de casos eran los proveedores los que financiaban a sus compradores lo que, en una situación de crisis financiera, no era cosa de poco para algunas PYME, especialmente cuando los proveedores exigían el pago por adelantado. Incluso en mitad de la crisis, los pagos por adelantado eran menos frecuentes, y muchas PYME tenían que buscar su propia línea de crédito. Otro medio de acceso a la financiación eran los compromisos de préstamo. El orador hizo mención del requisito de Basilea II, que es una norma reglamentaria que dispone que los bancos han de preparar reservas suficientes de capital para poder ayudar a las empresas en dificultades. De hecho, según el Sr. Werner, esos requisitos de Basilea II no hacían más que empeorar los efectos negativos de la crisis para las PYME, porque no abordaban el problema real. Por lo tanto, las disposiciones de Basilea II parecían contraproducentes.

La intervención del Sr. Werner puso de relieve uno de los componentes más fundamentales de la presente crisis económica, a saber, la desglobalización de algunos sectores porque muchos bancos no son capaces de operar fuera de sus mercados internos como la hacían antes de la crisis: en otras palabras, la desglobalización del sector financiero. Los bancos mismos no son entidades de fácil acceso o disponibilidad, y los que



lo son no están en condiciones de conceder créditos significativos a las PYME.

Sería difícil eludir las consecuencias de un colapso financiero si las instituciones a las que recurren las PYME para obtener apoyo financiero no dispusieran de capitales suficientes, por no hablar de los daños que sufrirían las propias PYME en su condición de entidades de funcionamiento independiente. Así pues, en lo esencial, las dificultades y desafíos con que se enfrentan las PYME, descritos por el Sr. Werner, son un medio de concienciar a los interesados y proporcionar información sobre las previsiones para hacer frente a la crisis económica. Ello no menoscaba el valor del comercio, sino que lo fortalece.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Los asistentes formularon algunas preguntas singulares a los distintos panelistas. Al Sr. Torti se le pidió que explicase los nuevos métodos de financiar el comercio, y más en particular la financiación islámica. A la vista de los problemas de financiación del comercio que había padecido Nigeria, la financiación islámica sería beneficiosa porque parecía formar parte esencial del panorama financiero. Además, el hecho de que en el país ya hubiera una multitud de bancos islámicos facilitaría la operación.

La pregunta dirigida al Sr. Yeung tenía que ver con la fijación de parámetros de referencia, que formaba parte de la estrategia industrial del grupo textil. El Sr. Yeung respondió que, para fijar parámetros de referencia, el grupo textil necesitaba la participación de empresas con la misma combinación de productos y que se abasteciesen en un mercado similar, lo que significaba en lo esencial convencer a los competidores a participar en la operación. Esta fijación de parámetros de referencia fue útil para el grupo textil, porque le permitió determinar su rendimiento.

El Sr. Werner respondió a una pregunta relativa a la Ronda de Desarrollo de Doha, que ofrecía la oportunidad de abordar la cuestión del proteccionismo financiero. La pregunta formulada al Sr. Sañez se refería al escaso o inexistente personal cualificado en el sector de BPO, tanto más cuanto que había incentivos para conseguir la participación de la población migrante. Sin duda alguna Filipinas necesitaba personal especializado en servicios de más valor, que representaban oportunidades para expatriados. Había programas administrados por el Gobierno, así como campañas realizadas por empresas de colocación del sector privado. No obstante, conseguir la participación de la población migrante podría ser un poco difícil, porque esta población ya aportaba remesas y a corto plazo quizás no fuera prudente desviar su atención: sería preferible pues concentrarse en los actuales recursos de mano de obra del país.

El Sr. Sañez concluyó diciendo que todos los compromisos concertados en el marco del AGCS que permitiesen reducir los obstáculos a los servicios que podían subcontratarse al exterior beneficiarían al comercio mundial.

3. Conclusiones y camino a seguir

Es evidente que la crisis mundial ha afectado a las PYME por diversos conceptos, y las respuestas al colapso financiero también han sido muy variadas. Un punto fundamental derivado del debate es que las PYME deben estar preparadas para fenómenos tales como el colapso económico. Los gobiernos deben hacer sentir su presencia y no dejar que las empresas del sector privado se defiendan por sí solas. Los organismos multilaterales también tienen un papel que desempeñar, ayudando a las PYME en esta esfera. Deben existir mecanismos permanentes, y las empresas sectoriales han de contar con planes de acción para evitar las demoras innecesarias o la pérdida de ganancias, y seguir siendo competitivas.

DD. Nuevas y antiguas dificultades de la no exclusión en un sistema económico mundial en recesión

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 14.15-16.15 h

Moderador

Excmo. Sr. Ujal Singh Bhatia - Embajador, Representante Permanente de la India ante la OMC

Oradores

Sr. Mohammad Razzaque - Asesor Económico, División de Asuntos Económicos, Sección de Comercio Internacional y de Cooperación Regional, Secretaría del Commonwealth

Sr. Rashid S. Kaukab - Director Adjunto, CUTS Geneva Resource Centre, CUTS International

Excmo. Sr. Matern Yakobo Christian Lumbanga - Embajador, Representante Permanente de Tanzania ante la OMC

Excmo. Sr. Darlington Mwape - Embajador, Representante Permanente de Zambia ante la OMC

Organizada por

CUTS International y Secretaría del Commonwealth

Informe redactado por

CUTS International y Secretaría del Commonwealth



Resumen

Los debates de esta sesión se centraron en algunos de los principales desafíos con que se enfrenta el sistema multilateral de comercio, entre ellos la manera de mejorar la no exclusión en la formulación y aplicación de las políticas comerciales, sobre todo en épocas de crisis económica, para facilitar la participación de las partes interesadas de los países en desarrollo. A pesar de las diversas iniciativas adoptadas a nivel multilateral, era necesario proseguir la acción. La actual crisis económica ha puesto en un primer plano la importancia de responder adecuadamente a este desafío. Esto puede contribuir en gran medida a realzar la credibilidad de la OMC en el período posterior a la crisis.

Los principales objetivos de la sesión fueron los siguientes:

- evaluar las mejoras de la no exclusión en el sistema multilateral de comercio, especialmente para los PMA y los países africanos, y considerar qué cuestiones importantes están pendientes de solución a este respecto;

- evaluar las repercusiones de la crisis económica mundial y sus diversos aspectos -como la financiación del comercio- para los países en desarrollo, prestando especial atención a los PMA y las economías pequeñas y vulnerables;

- compartir las conclusiones de los estudios de CUTS sobre la formulación de políticas comerciales sin exclusiones en Kenya, Malawi, Tanzania, Uganda y Zambia;

- identificar posibles soluciones a las cuestiones pendientes en lo referente a la no exclusión, entre otras cosas mejorando los vínculos nacionales, regionales y multilaterales;

- examinar el modo en que el Índice de formulación de políticas comerciales sin exclusiones (ITPMI), preparado para cinco países africanos (Kenya, Malawi, Tanzania, Uganda y Zambia), podría utilizarse en beneficio de los países en desarrollo a nivel multilateral; y

- proponer formas constructivas de abordar el tema de la no exclusión en el programa de la OMC para después de la crisis.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Ujal Bhatia, Embajador, Representante Permanente de la India ante la OMC

El Embajador Bhatia presentó el tema poniendo de relieve dos aspectos igualmente importantes de la no exclusión:

1. El problema de la marginación de los países en desarrollo más pequeños, en particular los PMA, y los esfuerzos que deben realizarse para incorporarlos a la actividad económica general.
2. La participación efectiva de los PMA en la gobernanza económica mundial.

“Los países pobres deben contribuir en gran medida a la adopción de decisiones económicas, si queremos que la retórica de la no exclusión tenga un sentido”

En lo referente a la marginación, está cada vez más claro que los países en desarrollo más pobres son los que han salido peor parados de la actual crisis económica. Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo, las mayores pérdidas de empleos en esta crisis las han sufrido los PMA. La reunión del G-20 observó con preocupación el efecto desfavorable de la crisis mundial en la capacidad de los países de bajos ingresos de mantener el nivel de los gastos fundamentales en sectores tales como la salud, la educación, las redes de seguridad y la infraestructura. Aunque el comercio internacional es obviamente importante (y cabe esperar que impulse el crecimiento económico de los países de bajos ingresos), la cuestión a abordar es la competitividad. En una época en que la liberalización del comercio es la regla, no es de prever que las preferencias arancelarias favorezcan la competitividad a largo plazo. El proceso ha de venir de dentro, y por ello deben abordarse los déficit de inversión en infraestructuras económicas, los mecanismos regulatorios, la creación de capacidad, etc. en esos países. Es evidente la necesidad de nuevas políticas que protejan a los países pequeños de esos choques externos. Al propio tiempo, es importante que los países de bajos ingresos estén bien colocados en la nueva arquitectura global que ha prometido el G-20. Los países pobres deben contribuir en gran medida a la adopción de decisiones económicas, si queremos que la retórica de la no exclusión tenga un sentido.

(b) Mohammad Razzaque, Asesor Económico, División de Asuntos Económicos, Sección de Comercio Internacional y de Cooperación Regional, Secretaría del Commonwealth

El Dr. Razzaque se refirió a las siguientes cuestiones relacionadas con la no exclusión:

- La crisis económica mundial y sus repercusiones en los países en desarrollo, principalmente los PMA y los pequeños Estados del Commonwealth.
- Los nuevos desafíos a raíz de la crisis.
- Las respuestas encaminadas a garantizar la no exclusión del sistema económico mundial.

El mundo está sufriendo la mayor contracción sincronizada de la economía global desde la Gran Depresión. Los desafíos existentes ya han dificultado la participación de los PMA y los pequeños Estados en el sistema mundial de comercio, y la actual contracción económica global planteará probablemente nuevos desafíos. Citando estimaciones del Banco Mundial, el Dr. Razzaque dijo que se prevé que en 2009 el PIB mundial se reduzca en casi el 1,5 por ciento -sería la primera vez que se produce este descenso de la producción mundial- y el comercio mundial de bienes y servicios en un 9 por ciento.

Según datos de la UNCTAD, la relación actual de las exportaciones al PIB en los PMA es del 45 por ciento -en 1995 fue del 17 por ciento- y la contribución de las exportaciones al PIB en los países en desarrollo sin litoral aumentó del 23 al 58 por ciento entre 1995 y 2008. Un gran número de PMA son exportadores de productos básicos, y se han visto afectados por el descenso de los precios porque algunos también son importadores netos de alimentos.

El Dr. Razzaque habló de la inversión extranjera directa y las remesas, que han contribuido mucho a la contracción de la economía. Las entradas de inversiones extranjeras directas en 2008 disminuyeron un 15 por ciento, y para 2009 se preveían nuevos descensos. El Banco Mundial proyecta un crecimiento negativo de aproximadamente -7,3 por ciento para este mismo año. El orador observó que en 20 países del Commonwealth la relación de las remesas al PIB era por lo menos del 2 por ciento.

La crisis ha dificultado aún más la financiación del comercio en los mercados financieros nacionales e internacionales. En el cuarto trimestre de 2008 la financiación del comercio mundial (incluido el efectuado





por vía aérea y marítima) fue inferior en un 39 por ciento a la cifra correspondiente al mismo trimestre de 2007. Inicialmente muchos PMA y economías pequeñas y vulnerables resultaron afectados, pero después la depresión de la demanda pasó a ser un fenómeno mundial. Más recientemente algunos estudios de países hacen ver que la pobreza debida al menor ritmo de crecimiento podría aumentar más de lo que indican las proyecciones.

Así pues, los pequeños países no sólo hacen frente a los viejos problemas de las características estructurales, las deficientes infraestructuras físicas y sociales, la baja capacidad de la oferta y los factores relacionados con la gobernanza interna, sino que ahora han de responder a nuevos desafíos, como el creciente proteccionismo, los problemas emergentes de la deuda, etc., con la consiguiente marginación de los PMA y las economías pequeñas y vulnerables. Además, es probable que surjan nuevas reglamentaciones de resultados de la crisis económica, que podrían afectar a la competitividad de los PMA y las economías pequeñas y vulnerables.

(c) Matern Yakobo Christian Lumbanga, Embajador de Tanzania ante la OMC

El Embajador Lumbanga declaró que el epicentro de la crisis económica y financiera mundial se encuentra en Wall Street, y los países en desarrollo no han contribuido en nada a su génesis: no obstante, estos países son los que más sufren sus consecuencias. Esta crisis financiera y económica no sólo ha afectado gravemente a la economía mundial sino que ha tenido consecuencias catastróficas para millones de habitantes de los PMA. Citó algunos ejemplos de ello:

1. Casi todos los PMA disponen de una limitada producción de unos pocos productos de exportación similares. Esos productos se exportan sin elaborar y su valor añadido es escaso; además, la débil demanda actual en los mercados hace que sus precios sean bajos. Esto da lugar a una disminución de los ingresos de los Estados, cuyos gobiernos no pueden aplicar los necesarios proyectos y programas por falta de fondos, y conduce a la dependencia perpetua de la ayuda exterior al desarrollo, que sólo puede aportar soluciones a corto plazo porque también se está reduciendo desde hace años. Por consiguiente, no será posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015.

2. La fuerte restricción de la financiación del comercio debida a la crisis mundial hace que los agricultores no tengan a quién vender sus productos, porque las

cooperativas y los compradores individuales todavía poseen existencias.

3. Con posterioridad a la Reunión Ministerial de Hong Kong de 2005, los Ministros instaron a los países desarrollados Miembros de la OMC a que proporcionen acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, para que los PMA puedan aumentar sus ventas a esos mercados. No obstante, hasta ahora el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes no ha sido un gran éxito debido a la baja capacidad de producción de bienes y servicios de los PMA, por causa de limitaciones de la oferta. Para sortear esas limitaciones, los PMA han pedido mayor apoyo financiero por conducto de la Ayuda para el Comercio y el Marco Integrado mejorado (MI mejorado). Aunque hay algunos datos positivos, un examen mundial conjunto de la OCDE/OMC realizado en 2007 y 2008 confirmó que en estos años la mayor parte de la Ayuda para el Comercio se destinó a países no pertenecientes al grupo de los PMA. Así pues, a partir de ahora deberán destinarse más recursos a los PMA.

4. La crisis mundial ha tentado a algunos países a adoptar políticas proteccionistas, que perjudican a todos los Miembros de la OMC pero más aun a los PMA. Existe el peligro de que el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes ofrecido a los PMA quede en suspenso.

5. Por último, a medida que la crisis mundial se iba manifestando, los precios de la energía se dispararon, lo que tuvo como consecuencia que en los países en desarrollo y en los PMA se degradaran más los bosques al aumentar la dependencia del carbón vegetal y la leña para la cocina y la calefacción.

(d) Rashid S. Kaukab, Director Adjunto y Coordinador de las Investigaciones, Geneva Resource Centre, CUTS International

El Sr. Kaukab pasó revista a los desafíos que impiden la no exclusión en la formulación de políticas comerciales a nivel nacional. Dijo que el proceso determina los resultados y el fondo de la cuestión: si el proceso no es excluyente, los diversos intereses se concilian y están representados en el resultado y en el fondo. Esto se refleja en una mayor participación y facilita la identificación nacional con las políticas, que así pueden ser más representativas colectivamente y aplicarse mejor.

La intervención del Sr. Kaukab estuvo basada en un estudio realizado por CUTS Geneva Resource Centre

(GRC) en el marco del Proyecto para promover la equidad y la rendición de cuentas en el sistema del comercio (FEATS). El estudio trata de cinco países africanos (Kenya, Malawi, Tanzania, Uganda y Zambia) y examina el comercio y la política comercial como medios de alcanzar el crecimiento y el desarrollo, así como la importancia de una formulación no excluyente de las políticas comerciales para garantizar la aceptación de los múltiples interesados a nivel nacional. En el estudio se seleccionaron cuatro categorías generales de interesados:

- ministerios encargados de la formulación de la política comercial;
- otros ministerios y organismos competentes;
- el sector privado;
- las organizaciones de la sociedad civil.

Cada uno de los cinco países adoptó un cierto número de procedimientos consultivos formales respecto de la formulación de políticas comerciales, que pueden clasificarse con arreglo a la pertenencia o al mandato.

El Sr. Kaukab expuso dos conclusiones respecto de la participación de los interesados en el proceso de formulación de políticas: i) tanto los organismos del sector público como el sector privado disponen de muchos más cauces de consulta que las organizaciones de la sociedad civil, y ii) el estudio hace hincapié en la participación de múltiples interesados cuando hay que abordar una cuestión concreta.

Tras la elaboración de un índice de formulación de políticas comerciales sin exclusiones, se midieron los resultados de los cuatro grupos. Las principales conclusiones extraídas de la aplicación de este índice son las siguientes:

- Se han establecido varios mecanismos consultivos sobre cuestiones comerciales; no obstante, estos mecanismos adolecieron de la falta de mandatos legales y de recursos suficientes, de la multiplicidad de foros consultivos que, no obstante, no cubrieron todas las cuestiones comerciales, y de un funcionamiento irregular y específico.
- Aunque mejoró la participación de los interesados, no todos los interesados estuvieron representados, ni tuvieron las mismas oportunidades de participar.
- Los restantes desafíos se clasificaron en tres categorías generales:

- » capacidad (limitadas capacidades técnicas, humanas y financieras de los interesados);
- » cuestiones institucionales y estructurales (diseño y funcionamiento de los mecanismos consultivos), y
- » desafíos internos en cada grupo de interesados.

(e) Darlington Mwape, Embajador, Representante Permanente de Zambia ante la OMC y otras organizaciones internacionales de Ginebra

Como complemento de la intervención del Sr. Kaukab, el Embajador Mwape describió algunas experiencias de su país en materia de formulación de políticas comerciales.

Para entender el procedimiento de formulación de políticas comerciales, es importante definir el significado de las políticas y su relación con el marco jurídico. Aunque el tema es la formulación de políticas comerciales, hay elementos comunes en el proceso de formulación de políticas que deben respetarse.

Estructuras de gobernanza

Según el Embajador Mwape, este es un ámbito de confluencia entre la democracia y el comercio. Para formular efectivamente una política es necesario comprender bien las estructuras de gobernanza, especialmente en una institución democrática: los que formulan las políticas son responsables ante el pueblo al que sirven, y deben entender que el proceso de adopción de decisiones ha de ser accesible a los interesados, de modo que no se infrinjan sus derechos constitucionales a la libertad de información.

Competencias de los que formulan las políticas y los beneficiarios

Los que formulan las políticas deben ser capaces de equilibrar intereses conflictivos de cara al logro de los objetivos declarados, y de evaluar objetivamente las aportaciones de los diversos interesados y elegir aquellas que ofrezcan un máximo de oportunidades de alcanzar los objetivos deseados.

La persona encargada de la formulación de políticas ha de ser capaz de definir los objetivos, visiones y orientaciones en un contexto determinado y estar en condiciones de adoptar mecanismos de ajuste para responder a los desafíos/oportunidades que se presenten.



Los que formulan las políticas deben estar en condiciones de evaluar la capacidad de los interesados de comprender los objetivos fijados o la visión adoptada, a fin de concebir los instrumentos adecuados para obtener y difundir la información.

Entorno interno y externo

Los que formulan las políticas han de poseer un buen conocimiento del entorno tanto externo como interno, para no dar soluciones mal definidas a los problemas.

Además, los que formulan las políticas deben comprender las conexiones existentes entre los diferentes sectores y las prioridades y funciones de los diversos interesados, el objetivo general de desarrollo y la relación con el entorno externo (regional o multilateral), y conocer los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y las amenazas.

Investigación

Una buena política debe basarse en la investigación, y en este contexto los grupos de reflexión independientes pueden desempeñar un papel útil. En muchos PMA no hay ninguna conexión entre la formulación de políticas comerciales y la investigación. La participación de grupos de reflexión independientes no es un recurso de último término sino un principio permanente y la mejor práctica de cualquier proceso de formulación de políticas. El Embajador Mwape dio otras explicaciones sobre la calidad y el tipo de las investigaciones, a fin de garantizar que el proceso de formulación de políticas se base en las investigaciones adecuadas.

En todo proceso de formulación de políticas ha de intervenir una institución que imparta dirección y visión, y que disponga de los recursos humanos y financieros necesarios para conducir de manera efectiva el proceso hasta el final deseado. Estas instituciones ayudan a establecer mecanismos de comunicación y a facilitar la formulación efectiva de las políticas.

Además, la formulación de políticas no debe confiarse exclusivamente al personal técnico de nivel inferior. Hay que contar con una participación del nivel institucional más alto, y para ello debe organizarse la necesaria circulación de la información y los mecanismos de retroinformación.

El Embajador Mwape describió a continuación los procedimientos de formulación de políticas en Zambia y explicó las reformas del sector privado emprendidas en 2004, con el objetivo de crear un entorno propicio y promover la participación del sector privado, que es un

componente esencial de la no exclusión. El Organismo de Desarrollo de Zambia se creó con el propósito de facilitar el comercio y soslayar la multiplicidad de instituciones.

El Embajador Mwape concluyó su intervención diciendo que, pese a contar con sistemas de consulta, Zambia aún se enfrenta a una serie de desafíos en el proceso de formulación de políticas.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Ann Weston, del North South Institute, celebró las sustanciales intervenciones y dijo que la formulación de políticas carece desde luego de transparencia, no sólo en los países en desarrollo sino también en los países desarrollados. Se preguntó por qué se habían atribuido diferentes grados de importancia a los distintos grupos en la preparación del índice de formulación de políticas en el estudio FEATS de CUTS GRC, y si CUTS pudo entrevistar también a los pequeños interesados. Preguntó además si el Commonwealth era partidario de la ampliación del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a otros países en desarrollo.

Michael Hindley, consultor comercial independiente y ex parlamentario europeo, preguntó si los miembros de los parlamentos tenían que ver con la cuestión de la no exclusión.

Se observó que, aunque las intervenciones fueron bastante completas, no se había hablado de las dificultades que tienen los países -y en particular los PMA- para acceder a la OMC.

En sus respuestas, los panelistas convinieron en que era necesario renovar el proceso de consulta de manera que los parlamentarios no sólo intervengan en la formulación de políticas sino que participen activamente en el seguimiento de su aplicación.

El Sr. Kaukab dijo que el estudio FEATS no trataba específicamente de las pequeñas empresas, pero que éstas estaban incluidas en la muestra.

El Dr. Razzaque declaró que la participación de los parlamentarios es insuficiente porque en varias economías pequeñas el nivel de concienciación es bajo, pero que el problema fundamental estriba en que a los parlamentarios de los países pequeños les es difícil mantenerse al corriente de los cambios constantes en el mundo del comercio.

3. Conclusiones y camino a seguir

El Dr. Razzaque propuso que se adoptase un planteamiento integral para garantizar la no exclusión de los PMA y las economías pequeñas y vulnerables. La conclusión del PDD por sí sola no resolvería la cuestión, pero el trato especial y diferenciado debía otorgarse a los PMA y las economías pequeñas y vulnerables de manera efectiva y sin disposiciones restrictivas. La limitada capacidad negociadora de los PMA y las economías pequeñas y vulnerables no debía ser óbice para que se protegieran y promovieran sus intereses. Era esencial considerar los sectores en que los países pobres gozan de ventaja comparativa (por ejemplo, el modo 4). Promover la capacidad de la oferta era muy importante, pero también lo era contar con un entorno comercial internacional flexible y propicio para facilitar una respuesta rápida.

El Embajador Lumbanga recomendó algunas políticas para invertir la tendencia de la crisis financiera y económica mundial:

1. Era necesario reforzar las instituciones financieras multilaterales para mejorar las condiciones de los préstamos multilaterales.
2. Había que corregir urgentemente la participación marginal (menos del 0,5 por ciento) de los PMA en el comercio mundial, mediante un planteamiento no excluyente y transparente del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD).
3. Era fundamental concluir en breve el PDD para reducir la pérdida de oportunidades de los PMA a medida que las negociaciones se prolongan. No obstante, la dimensión del desarrollo debe ocupar un lugar central en cualquier conclusión significativa del PDD.
4. Si se quiere integrar a los PMA en la economía mundial y en el sistema de comercio internacional es necesario que se aplique de inmediato, y de modo intensificado, la iniciativa de Ayuda para el Comercio, y que se atribuya prioridad a los PMA. Además, deben aplicarse de inmediato los proyectos del MI mejorado en el marco de sus estudios de diagnóstico sobre la integración comercial (EDIC).
5. Los PMA deben dar sus propias respuestas internas con carácter adicional a las intervenciones mundiales en curso, algunas de las cuales tienen por objeto ayudar a esos países.

“Era fundamental concluir en breve el PDD para reducir la pérdida de oportunidades de los PMA a medida que las negociaciones se prolongan”

En lo relativo al proceso de formulación de políticas, hay elementos comunes que deben respetarse.

- Para formular efectivamente una política es necesario entender claramente las estructuras de gobernanza.
- Los que formulan las políticas deben ser capaces de equilibrar intereses conflictivos de cara al logro de los objetivos declarados.
- La persona que formule las políticas debe ser competente para definir los objetivos en un contexto determinado y estar en condiciones de adoptar mecanismos de ajuste para responder a los desafíos/oportunidades que se presenten.
- Quienes formulen las políticas deben estar en condiciones de evaluar la capacidad de los interesados de comprender los objetivos fijados.
- Los que formulen las políticas deben conocer bien el entorno tanto interno como externo, para no dar soluciones mal definidas a los problemas.
- Los que formulen las políticas deben conocer y entender la interconexión entre los diferentes sectores y las prioridades y funciones de los distintos interesados, el objetivo general de desarrollo y la relación con el entorno externo, y conocer los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y las amenazas.
- Una buena política debe basarse en la investigación.
- Ha de haber una institución que imparta dirección y visión, y disponga de los recursos humanos y financieros necesarios para conducir efectivamente el proceso de formulación de políticas hasta el final deseado.
- La formulación de políticas no debe confiarse exclusivamente a personal técnico de nivel inferior. Hay que contar con una participación del nivel institucional más alto, y para ello debe organizarse la necesaria circulación de la información y los mecanismos de retroinformación.



EE. El multilateralismo, nuestras crisis mundiales y las estrategias para el futuro

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 14.15-16.15 h

Moderador

Sra. Aileen Kwa - Centro del Sur

Oradores

Sr. Timothy Wise - Global Development and Environment Institute, Universidad de Tufts

Sr. Bertrand Munier - GRID, Arts-et-MétiersParisTech/ESTP/IAE de Paris

Sra. Esther Busser - Subdirectora, Confederación Sindical Internacional (CSI), Oficina de Ginebra

Sra. Ellen Gould - Consultora

Sr. Vice Yu - Centro del Sur

Organizada por

Centro del Sur y Global Development and Environment Institute, Universidad de Tufts

Informe redactado por

Centro del Sur y Global Development and Environment Institute, Universidad de Tufts



Resumen

La crisis financiera y económica mundial ha afectado en medida considerable a los países en desarrollo. La alimentación y el cambio climático siguen planteando problemas gravísimos a muchos de los países más pobres. Ante semejante situación, los panelistas trataron de responder a la siguiente pregunta: si se completa la Ronda de Doha de negociaciones, ¿ayudará u obstaculizará a los países a reducir su vulnerabilidad durante esta crisis?

Para dar una respuesta completa a la pregunta, la sesión examinó la cuestión desde diferentes puntos de vista:

• ¿Qué está ocurriendo en los países en desarrollo en lo relativo a la agricultura y la alimentación, la industrialización y los desafíos del cambio climático?

• ¿Qué se pide a los países en desarrollo en las negociaciones de Doha en materia de agricultura, acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) y servicios?

• ¿Ayudará u obstaculizará el Programa de Doha para el Desarrollo a aumentar la resistencia de los países vulnerables en estos tiempos borrascosos?

• ¿Hay ideas innovadoras respecto de las normas comerciales que sean de utilidad para los países en desarrollo durante esta crisis y les ayuden a alcanzar sus objetivos de desarrollo a largo plazo?

Cada orador examinó diferentes aspectos relacionados con los distintos temas de negociación.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Timothy Wise, Global Development and Environment Institute, Universidad de Tufts

El Sr. Wise habló del impacto de las negociaciones sobre la agricultura en la seguridad alimentaria y las crisis de alimentos. Expuso algunos ejemplos de países en desarrollo, e insistió en que la liberalización del comercio no había sido tan beneficiosa como se esperaba. Aunque reconocía que la liberalización ofrecía algunas posibilidades favorables para las exportaciones agrícolas y el acceso a los mercados, presentó datos que demostraban que sólo unos pocos países en desarrollo están en posición suficientemente fuerte para captar una parte del mercado mundial liberalizado. Destacó los peligros existentes para los pequeños agricultores y las importaciones. Recalcó la importancia histórica de la agricultura en pequeña escala para el desarrollo, e hizo hincapié en la necesidad de dejar espacio a los países en desarrollo en el marco normativo para que puedan defenderse del dumping y de las políticas contra la competencia. Se refirió a las nuevas investigaciones realizadas, según las cuales de 1997 a 2005 los costos para los productores mexicanos de maíz, resultantes del aumento de las exportaciones de maíz estadounidenses -cuyos precios son inferiores al costo de producción, lo que constituye una definición del dumping con arreglo a la OMC- ascendieron a 6.600 millones de dólares EE.UU., o sea casi 100 dólares por hectárea.

(b) Bertrand Munier, GRID, Arts-et-MétiersParisTech/ESTP/IAE de Paris

El Sr. Munier habló también de los peligros de la liberalización para el sector agrícola y los eventuales efectos de la conclusión del PDD. Afirmó que la liberalización del sector agrícola aumentaría la inestabilidad de los precios, impondría elevados costos a la economía y reduciría las inversiones en el crecimiento, con el riesgo consiguiente de causar un perjuicio a los países africanos y los PMA. En sus ejercicios de simulación, el Sr. Munier demostró que, en la hipótesis de una liberalización del 100 por ciento, los ingresos cerealícolas de los agricultores africanos acusarían una tendencia a la baja y una mayor inestabilidad. Señaló la ironía que suponía el hecho de que, al tiempo que los mercados de productos básicos eran cada vez más "financionalizados", y por ende volátiles, se pedía a los países que liberalizaran el comercio, con el aumento de la inestabilidad a que ello daría lugar. Propuso que se regularan los mercados de productos básicos, se restableciesen los inventarios de productos para reducir

la inestabilidad y se aumentasen los depósitos exigidos en los mercados de futuros.

“La liberalización del sector agrícola aumentaría la inestabilidad de los precios, impondría elevados costos a la economía”

(c) Esther Busser, Subdirectora, Confederación Sindical Internacional (CSI), Oficina de Ginebra

Con la intervención de la Sra. Busser, el debate se trasladó de los productos agrícolas a los industriales. La panelista dio un ejemplo de los efectos de la crisis en el empleo, y analizó el estado de las negociaciones sobre el AMNA, que a su juicio no harían más que agravar la actual crisis del empleo.

Señalando el vínculo existente entre el comercio y el empleo, la Sra. Busser recalcó la importancia de los aranceles para los países en desarrollo que trataban de promover su desarrollo industrial. Las reducciones arancelarias acordadas en las negociaciones sobre el AMNA se traducirían en un descenso general de los niveles arancelarios y apenas dejarían espacio para el uso estratégico de los aranceles en el proceso de industrialización. A su modo de ver, la liberalización del comercio favorecía la desigualdad y había mermado las oportunidades de desarrollo de los países, erosionando al mismo tiempo la capacidad negociadora de los sindicatos y las facultades de regulación del Estado.

La oradora propuso un modelo de desarrollo centrado en los mercados, la producción y la demanda nacionales. Este modelo no renuncia a la liberalización del comercio, sino que la incluye en forma de una liberalización estratégica en la que la apertura de los mercados esté condicionada al desarrollo.

(d) Ellen Gould, Consultora

En su intervención, la Sra. Gould se refirió al comercio de servicios. La oradora analizó la nueva dinámica de las negociaciones del AGCS a la luz de la crisis financiera y comparó los argumentos en favor de la liberalización del sector financiero -productos financieros más innovadores, mejor control de la calidad del crédito- con la realidad que había puesto de manifiesto la reciente crisis. Además, describió los conflictos que podrían producirse entre las normas del AGCS relativas al trato





nacional y las subvenciones del sector financiero. La Sra. Gould explicó las lecciones que podían extraerse de la crisis, y el modo en que podrían aplicarse a las negociaciones del AGCS, prestando especial atención a las consecuencias del AGCS para el espacio de política financiera.

(e) Vice Yu, Centro Sur

El último orador analizó las repercusiones de la adopción de medidas comerciales relativas al cambio climático en las actuales negociaciones de la OMC, y en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). A su juicio, ahora debía rectificarse el desfase en la aplicación que había impedido a los países desarrollados cumplir sus compromisos en materia de reducción de emisiones

y transferencia de tecnologías. El Sr. Yu observó que el desfase en la aplicación, junto con los efectos en las políticas de la liberalización del comercio, harían que los países en desarrollo tuvieran más dificultades para responder a los desafíos del cambio climático y el desarrollo en un futuro próximo.

2. Conclusiones y camino a seguir

La conclusión general parece ser que las presiones en favor de la liberalización de la agricultura, el AMNA y los servicios, resultantes de la Ronda de Doha, no son beneficiosas para los intereses de desarrollo de los países en desarrollo. Además, el cambio climático complicará forzosamente -y posiblemente empeorará- los problemas de desarrollo a que hacen frente los países más pobres.

FF. ¿Trato especial y diferenciado o igual y equitativo? La lógica sistémica y la integración especialmente adaptada de los países en desarrollo y los países menos adelantados en el sistema mundial de comercio

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 16.30-18.30 h

Moderador

Sr. Hannes Schloemann - Director de *WTI Advisors* y socio de *MSBH Rechtsanwälte*

Oradores

Sr. Bernard Hoekman - Director Sectorial del Departamento de Comercio de la Vicepresidencia de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial, Washington D.C.

Profesor Dr. Thomas Cottier - Director Gerente del Instituto de Comercio Mundial de Berna y Catedrático de Derecho Económico Europeo e Internacional de la Universidad de Berna

Sr. Peter Tulloch - Consultor, ex Director de la División de Desarrollo y de la División de Examen de las Políticas Comerciales, Secretaría de la OMC

Sr. Edwini Kessie - Director de la Oficina para África, Instituto de Formación y Cooperación Técnica

Organizada por

WTI Advisors y el Instituto de Comercio Mundial

Informe redactado por

WTI Advisors y el Instituto de Comercio Mundial



Resumen

Puede aducirse que la expresión “trato especial y diferenciado” da una impresión equivocada. Parece indicar que la tarea es dar cabida a los débiles, con ánimo caritativo, introduciendo excepciones favorables mientras que, en realidad, el desafío consiste en integrar en el sistema a actores que se encuentran en situaciones diferentes, en beneficio político y económico de todos. Esta sesión tiene el objeto de proporcionar un foro para la reflexión no convencional sobre la función y la aplicación del concepto de trato especial y diferenciado en la OMC, a fin de proponer ideas orientadas hacia el futuro y posibles soluciones para un debate que, con excesiva frecuencia, queda limitado a afirmaciones sobre hipótesis no examinadas y declaraciones de principios procedentes de todas las partes. Como resultado, la utilización eficaz de este instrumento a menudo parece difícil de captar.

Los cuatro oradores y el moderador -un economista del Banco Mundial, un catedrático de derecho, un ex Director de la Secretaría de la OMC, un funcionario en activo de la Secretaría de la OMC y un abogado y consultor especializado en cuestiones comerciales- reflexionaron sobre una multitud de aspectos relacionados entre sí de la cuestión del trato especial y diferenciado, como la historia y los antecedentes de

ese trato en la OMC; el examen actual de las disposiciones vigentes sobre trato especial y diferenciado; la multiplicidad de aspectos del trato especial y diferenciado en las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD); la dificultad de hallar y utilizar indicadores objetivos apropiados que permitan la diferenciación significativa entre los beneficiarios del trato especial y diferenciado; la falta a priori en la OMC de una atención especial al desarrollo y de un objetivo al respecto; y la posibilidad de adoptar un enfoque basado en una “reglamentación progresiva”. Las observaciones formuladas por la audiencia pusieron de relieve preocupaciones prácticas y teóricas, desde el hecho de que las flexibilidades del trato especial y diferenciado pueden afectar al comercio Sur-Sur y perjudicar así a los débiles, a la pregunta fundamental: ¿Qué es el desarrollo?

Tanto el panel como la audiencia estuvieron de acuerdo en que los actuales enfoques y disposiciones relativos al trato especial y diferenciado eran con frecuencia ineficaces y en que era necesaria una mayor reflexión progresiva. Un ejemplo de esa reflexión en acción era el enfoque del trato especial y diferenciado adoptado en las negociaciones sobre facilitación del comercio, que servía de inspiración en otras esferas.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Hannes Schloemann, Director de WTI Advisors y socio de MSBH Rechtsanwälte

El Sr. Schloemann presentó al panel y puso de relieve el aspecto de suprema importancia de esta actividad y el fundamento del trato especial y diferenciado, a saber, la búsqueda de la mejor manera de fomentar la integración progresiva de los países en desarrollo, en particular de los PMA, en el sistema o los sistemas mundiales de comercio actuales. Entre los temas que habían de tratarse figuraban la cuestión de los casos en que un mismo criterio servía efectivamente para todos y los casos en que no era así: la cuestión de si la utilización de indicadores e índices ofrecía una manera de avanzar hasta llegar a soluciones especialmente adaptadas; la cuestión de si las normas sustantivas y los mecanismos procesales podían ser especialmente adaptados para proporcionar la combinación acertada de flexibilidades y rigideces y de la forma en que podían hacerlo; la cuestión de la medida en que una geometría variable podía desempeñar una función; y la cuestión de la medida en que flexibilidades en relación incluso con las normas y principios más fundamentales podían aceptarse como excepciones que confirmaban la validez de la norma. ¿Cuáles eran las funciones y cuál era el futuro del trato especial y diferenciado en la OMC?

(b) Edwini Kessie, Director de la Oficina para África, Instituto de Formación y Cooperación Técnica

Como primer orador, el Sr. Kessie ofreció sus reflexiones sobre la historia del concepto de trato especial y diferenciado en el GATT y la OMC hasta las negociaciones actuales del PDD en el marco de la disposición que constituye el mandato de Doha, en la que se declara que *"se examinarán todas las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas"*. El orador recordó los antecedentes de la Parte IV del GATT y el principio de no reciprocidad plena, así como las medidas adoptadas en las negociaciones de la Ronda de Tokio y la Ronda Uruguay, pero también puso de relieve el carácter de "máximo empeño" de la mayor parte de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado desde un principio hasta la actualidad. Una necesidad importante era garantizar la coherencia interna del trato especial y diferenciado en la OMC.

El Sr. Kessie recordó la posible clasificación de las disposiciones o mecanismos relacionados con el trato especial y diferenciado en cinco grupos (preferencias de

acceso a los mercados; salvaguardias para los intereses de los países en desarrollo; menores obligaciones de esos países; períodos de transición más largos; y asistencia técnica), poniendo de relieve que, en la mayor parte de los casos, esas disposiciones sobre trato especial y diferenciado seguían sin poder imponerse.

Reflejando el amplio consenso de los observadores, el orador expuso un panorama bastante sombrío de los progresos realizados hasta el momento en las negociaciones sobre trato especial y diferenciado en el marco del PDD. Aunque el acuerdo sobre las cinco propuestas relacionadas con los PMA reflejado en el Anexo F de la Declaración Ministerial de Hong Kong, en particular sobre el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, era un éxito, los progresos realizados en el resto del programa eran lentos. Las opiniones sobre la naturaleza y la extensión del mandato de Doha eran distintas, ya que los países en desarrollo estimaban que las negociaciones sobre las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado eran una parte importante de la Ronda, mientras que los países desarrollados seguían considerándolas elementos voluntarios u optativos y tendían a centrarse en las ventajas resultantes de los compromisos de acceso a los mercados en la agricultura, el AMNA y los servicios, y en nuevos mecanismos como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio emergente.

Entre las cuestiones fundamentales planteadas por las negociaciones figuraban la diferenciación entre los países en desarrollo y la resistencia de los países desarrollados a conceder un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo más adelantados. Recordó el asunto *Turquía - Textiles* y los parámetros establecidos por el Órgano de Apelación para una diferenciación legítima, y preguntó si se necesitaban nuevas herramientas.

El Sr. Kessie declaró para terminar que, a su juicio, los actuales mecanismos del trato especial y diferenciado eran insuficientes y que era necesario hacer más, por ejemplo, adoptando normas de origen flexibles, procedimientos administrativos simplificados, etc. La Ayuda para el Comercio podía desempeñar también un papel útil, ayudando a los países en desarrollo a integrarse en el sistema multilateral de comercio. Eran un ejemplo prometedor las negociaciones sobre facilitación del comercio, en las que se preveía la vinculación de las obligaciones de aplicación con la capacidad de aplicación individual y con la asistencia técnica y la creación de capacidad conexas.

(c) Bernard Hoekman, Director Sectorial del Departamento de Comercio de la Vicepresidencia de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial, Washington D.C.

El Sr. Hoekman se centró en la función de las políticas comerciales en el tratamiento de los efectos externos derivados de las asimetrías económicas. A su juicio, la investigación económica parecía indicar que el *statu quo* en lo relativo al trato especial y diferenciado no contribuía a promover el crecimiento económico. El centro de atención no debía ser el trato especial y diferenciado sino la reducción de los costos del comercio y la vigilancia.

Tres problemas ilustraban el enfoque adoptado en la OMC y daban lugar a preocupaciones acerca de la doctrina sobre el trato especial y diferenciado. En primer lugar, el tamaño de los pequeños países hacía que tuvieran un menor poder de negociación en relación con el acceso a los mercados. En segundo lugar, el sistema de la OMC no estaba centrado en el desarrollo sino en la liberalización del comercio. Como resultado, la reacción de los países en desarrollo y aquello en que mostraban mayor interés era obtener un trato especial y diferenciado en forma de excepciones y períodos de transición. En tercer lugar, la OMC se ocupaba de la política comercial que, ante todo, podía no ser, en realidad, el instrumento apropiado para abordar las preocupaciones y objetivos en materia de desarrollo. La reciente iniciativa de la Ayuda para el Comercio podía considerarse una reacción a estos problemas.

“La investigación económica parecía indicar que el *statu quo* en lo relativo al trato especial y diferenciado no contribuía a promover el crecimiento económico. El centro de atención no debía ser el trato especial y diferenciado sino la reducción de los costos del comercio y la vigilancia”

En cuanto a la cuestión de la diferenciación entre los países en desarrollo, el Sr. Hoekman observó que en el sistema actual, tal como se practicaba, existía, de hecho, una gran diferenciación *de facto*. Por ejemplo, el valor de las preferencias no recíprocas concedidas por los países desarrollados y, por lo tanto, las preferencias recibidas, variaban considerablemente; la flexibilidad en cuanto al alcance de las normas de la OMC se basaba

con frecuencia en la declaración del propio país; los países en proceso de adhesión y los Miembros recibían un trato diferente; la firma de acuerdos de comercio preferencial daba lugar a mayores discriminaciones; y en las negociaciones en el marco del PDD, muchos países intentaban evitar las fórmulas, lo cual llevaba a la creación de numerosos grupos adicionales, como los Miembros de reciente adhesión y las economías pequeñas y vulnerables. El resultado neto era una considerable discriminación, y las exportaciones procedentes de muchos países en desarrollo se enfrentaban con frecuencia con obstáculos superiores a la media. El *statu quo* contribuía escasamente a aumentar el crecimiento, como demostraban las investigaciones.

El Sr. Hoekman sugirió que la reflexión se situara en el marco de otras posibles perspectivas. Todos los países debían asumir compromisos vinculantes, pero era necesario centrarse en los efectos externos negativos impuestos a otros, lo cual justificaba que se prestara especial atención al establecimiento de disciplinas para los países de gran tamaño, un retorno a los enfoques plurilaterales y basados en la masa crítica de la formulación de normas, y un planteamiento de peticiones y ofertas en las negociaciones. ¿Resultaría posible utilizar indicadores para efectuar distinciones significativas? A juicio del Sr. Hoekman, sería muy difícil que los economistas llegaran a un acuerdo sobre criterios objetivos para determinar quién debía beneficiarse de qué trato especial y diferenciado. Los criterios sólo podían ser negociados.

El Sr. Hoekman llegó a la conclusión de que las normas y mecanismos actuales de la OMC no actuaban para fomentar el desarrollo ni habían sido concebidos para hacerlo, pero preguntó además si, en realidad, esto tenía importancia. De hecho, habitualmente no se hacía responsable del cumplimiento de las normas a los países pequeños y pobres ni se los sometía a la solución de diferencias si infringían dichas normas. Una vez que el crecimiento era suficiente, se les exigía reciprocidad y, por lo tanto, existía una graduación *de facto*. Por consiguiente, había que preguntarse qué reduciría al mínimo los costos de las transacciones o elevaría al máximo las recompensas en el caso de los países en desarrollo de bajos ingresos. ¿Qué espacio de políticas sería útil para los países en desarrollo? En opinión del Sr. Hoekman, las políticas comerciales como instrumento de distribución creaban fuerzas compensatorias y, con frecuencia, eran relativamente ineficaces.

Los cambios de las realidades comerciales mundiales que habían hecho, por ejemplo, saltar en pedazos las cadenas mundiales de valor, habían puesto de relieve la importancia de la reducción de los costos de las



transacciones y de la mejora del entorno en el que operaban las empresas y los agricultores de los países en desarrollo. Esto parecía indicar que, desde el punto de vista del desarrollo, la OMC debía centrarse menos en la elaboración *ex ante* de un “contrato completo” en términos de políticas comerciales, incluido el trato especial y diferenciado, y más en mecanismos que redujeran los costos (facilitación del comercio; MSF; OTC; reglamentación de los servicios fundamentales, etc.) y en el fortalecimiento, la vigilancia y el análisis de las fuentes y la magnitud de esos costos.

(d) Peter Tulloch, Consultor, ex Director de la División de Desarrollo y de la División de Examen de las Políticas Comerciales, Secretaría de la OMC

El Sr. Tulloch expresó su acuerdo con ambos oradores anteriores sobre las principales cuestiones que habían tratado. En particular, coincidió con la opinión del Sr. Hoekman de que era muy difícil, dados los acontecimientos que se habían producido en el sistema de comercio, determinar -desde el punto de vista de un economista- qué países podían beneficiarse en la práctica del trato especial y diferenciado.

En primer lugar, la difusión y la complejidad de los acuerdos comerciales “regionales” y otros acuerdos preferenciales -y, por lo tanto, discriminatorios- que afectaban a distintos grupos de países en desarrollo (las economías pequeñas y vulnerables y los PMA, entre otros), habían creado (para utilizar el término de Bhagwati) un “montón inextricable” de incoherencias, en virtud del cual los países en desarrollo, incluso pertenecientes a la misma zona geográfica, recibirían cada uno de ellos un trato diferenciado distinto en lo relativo al acceso a los mercados desarrollados. Además, este trato no sería necesariamente más favorable, en ningún sentido, que el acceso concedido por los mismos mercados desarrollados a sus interlocutores comerciales desarrollados asociados con ellos en uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Por lo tanto, al examinar el acceso a los mercados, podría ser preferible centrarse en dos elementos: i) las condiciones de acceso disponibles y ii) qué países (desarrollados o en desarrollo) eran los proveedores competidores y en qué condiciones. Este enfoque (ya utilizado en las negociaciones) podría ayudar a definir mejor dónde era importante el trato especial y diferenciado o dónde la primera prioridad debía ser el acceso libre en sí mismo.

En segundo lugar, aunque, a grandes rasgos, podían hallarse elementos comunes, el nivel de interés en el sistema de comercio y las limitaciones y oportunidades internas de carácter económico y político variaban

considerablemente entre los países en desarrollo. En los últimos 20 años había habido una enorme diferenciación entre los niveles de desarrollo, y actualmente resultaba difícil hablar de los países “en desarrollo” y “desarrollados” como dos grupos separados; más bien se debía pensar en un espectro de desarrollo. Esta era una de las razones de que se identificaran ahora en las negociaciones celebradas en el marco de la OMC tantos grupos diferentes y de que esas negociaciones resultaran tan difíciles.

“En los últimos 20 años había habido una enorme diferenciación entre los niveles de desarrollo, y actualmente resultaba difícil hablar de los países ‘en desarrollo’ y ‘desarrollados’ como dos grupos separados”

Por último, el orador hizo referencia a la creciente complejidad de las normas de la OMC como una esfera en la que aún era necesario el trato especial y diferenciado. Era esencial que se ayudara a los países en desarrollo a comprender esas normas y cumplirlas mediante cooperación técnica y formación. Pero también era necesario lograr que las propias normas se adaptaran a las realidades comerciales de los países en desarrollo. Era indispensable una actitud flexible para la elaboración y administración de las normas, que incorporara el trato especial y diferenciado como un rasgo central.

A su juicio, había llegado el momento de una nueva reflexión sobre el concepto del trato “especial y diferenciado”. Esa nueva reflexión debía centrarse en la mejor manera de que los distintos países o grupos de países en desarrollo con niveles de desarrollo y estructuras económicas similares pudieran intentar negociar y participar de otro modo a fin de beneficiarse del sistema de comercio de la OMC y promover su desarrollo a través del comercio. En su opinión, un concepto unitario del trato especial y diferenciado ya no constituía un modelo válido.

(e) Thomas Cottier, Director Gerente del Instituto de Comercio Mundial de Berna y Catedrático de Derecho Económico Europeo e Internacional de la Universidad de Berna

El Profesor Cottier recordó que el sistema del GATT y la OMC se había centrado inicialmente en la liberalización del comercio y sugirió que había llegado el momento



de pasar a un sistema de "reglamentación progresiva" basado en indicadores objetivos o "umbrales" (por ejemplo, según el PNB o la competitividad del Miembro) para determinar cuándo se aplicaba una norma relativa al trato especial y diferenciado. El concepto de graduación era más apropiado y utilizable para permitir la aplicación especialmente adaptada de las disciplinas reglamentarias a los Miembros con arreglo a sus necesidades y capacidades.

Recordó que este punto de vista no era nuevo en el sistema ni ajeno a él, como lo demostraba la solución hallada en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en relación con las subvenciones a la exportación. En último término, quién estaría obligado por una disposición o quién se beneficiaría de ella tendría que determinarse caso por caso. Correspondía a los economistas elaborar parámetros y criterios adecuados, y la labor de investigación correspondiente ya estaba en curso.

Más en general, el Profesor Cottier destacó que era importante pensar en los "incentivos" apropiados para lograr que los países en desarrollo participaran en la liberalización del comercio.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

La ronda de intercambios entre los panelistas, seguida por observaciones y preguntas formuladas por la audiencia, reflejó la amplia gama de cuestiones tratadas. Un orador expresó grandes dudas sobre la utilidad de la utilización del PIB u otros datos económicos como indicadores para determinar las obligaciones en el marco de la OMC y señaló que se planteaban muchos problemas en el contexto del comercio Sur-Sur. Si se permitía a un país en desarrollo que se apartara de las normas de la OMC, ello perjudicaría con frecuencia a un país en desarrollo vecino igualmente vulnerable.

Varios oradores insistieron en la posibilidad de vincular las disciplinas con el suministro de Ayuda para el Comercio, reflejada en las negociaciones sobre facilitación del comercio. Con independencia de este posible carácter condicional, la Ayuda para el Comercio debía desempeñar una función fundamental en la mayor integración de los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio.

Varios oradores pusieron de relieve el enfoque progresivo adoptado en las negociaciones sobre facilitación del comercio, con calendarios de aplicación individualmente adaptados y otras flexibilidades que permitían la aplicación adaptada de las disciplinas, y los panelistas se hicieron eco de esas consideraciones.

Otros participantes plantearon la cuestión de los incentivos para los países en desarrollo establecidos por las normas y enfoques relativos al trato especial y diferenciado e insistieron en que, en el sistema y las negociaciones actuales, muchos de esos enfoques eran en realidad equivocados y con frecuencia contraproducentes.

Un participante observó que, bajo la cuestión de las flexibilidades, se perfilaba la cuestión más amplia y fundamental de la función de las políticas intervencionistas en la promoción del desarrollo. La respuesta permitiría comprender la necesidad de un espacio de políticas para los gobiernos de los países en desarrollo. La cuestión más general que se planteaba era la siguiente: ¿Qué es, en realidad, el "desarrollo"?

Un orador observó que podía aducirse que algunos países menos adelantados con frecuencia estaban, de hecho, *más* integrados en la economía mundial que países más desarrollados que utilizaban subvenciones y la protección de su comercio para defenderse a sí mismos -opciones de las que a menudo no disponían los Miembros más débiles-.

3. Conclusiones y camino a seguir

Las reacciones finales de los panelistas y el moderador reflejaron el amplio acuerdo de que las normas vigentes sobre trato especial y diferenciado, la reflexión preponderante sobre dicho trato y los enfoques adoptados al respecto en las negociaciones se beneficiarían de un análisis más crítico e ideas más creativas. Las ideas reflejadas en las actuales negociaciones sobre facilitación del comercio merecían atención, y podían y debían transponerse a otras esferas.

Respondiendo a la pregunta de cómo puede definirse el desarrollo, el moderador señaló la inspiración que podía obtenerse del enfoque adoptado por el Reino de Bhután, país en proceso de adhesión que había establecido, como su meta oficial, la "Felicidad Nacional Bruta".

El Profesor Cottier alentó a todos los presentes a ir más allá de las cuestiones examinadas para llegar a las "verdaderas cuestiones" que afectaban al desarrollo, en particular, a la necesidad de abordar en forma más general los cárteles de exportación y las cuestiones relativas a la competencia y la situación algo compleja y desordenada de la inversión, en la que dominaban los tratados bilaterales -que con frecuencia actuaban como un obstáculo al logro de soluciones óptimas que apoyaran el desarrollo-.



WTO OMC



V. Subtema IV: Los principales desafíos con que se enfrenta el sistema multilateral de comercio y reflexiones sobre el programa de la OMC para después de la crisis

**GG. Entre la negociación y el litigio:
Reinventar el “pilar intermedio” en la OMC**

Lunes 28 de septiembre de 2009 - 14.00-16.00 h

Moderador

Sr. Lucian Cernat - Economista Jefe, DG Comercio, Comisión Europea

Oradores

Sr. Ricardo Meléndez-Ortiz - Director Ejecutivo, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible

Sr. André Sapir - Profesor de Economía, Universidad Libre de Bruselas, Miembro asociado del *Brussels European and Global Economic Laboratory* (BRUEGEL)

Excmo. Sr. Fernando de Mateo - Embajador, Representante Permanente de México ante la OMC

Sr. Denis Redonnet - Director de Unidad, *WTO, OECD and Dual-Use*, Comisión Europea

Organizada por

Comisión Europea - DG Comercio

Informe redactado por

Sra. Ramona Samson, Coordinadora del Diálogo con la Sociedad Civil, DG Comercio, Comisión Europea



Resumen

La OMC, en su forma actual de foro principal de negociaciones comerciales y mecanismo más eficaz para la solución de diferencias comerciales, ha sido aclamada como una de las organizaciones internacionales posteriores a la segunda guerra mundial que ha tenido más éxito. Sin embargo, 10 años después de su satisfactoria institucionalización, y con un resultado incierto de la Ronda de negociaciones

de Doha, se han hecho reiterados llamamientos en cuanto a la necesidad de redescubrir y rebautizar el “pilar intermedio” de la estructura de la OMC, entre las negociaciones y el litigio: un conjunto de instrumentos intermedios que actualmente faltan para propiciar el consenso y aumentar la transparencia que pueda constituir el terreno intermedio para un funcionamiento más eficaz de los otros dos principales pilares del sistema de la OMC.

El establecimiento de ese dinámico “pilar intermedio” que falta es importante para las cuestiones sistémicas y para conservar el debido “equilibrio constitucional” en la OMC. En momentos en que las negociaciones para establecer normas vinculantes por consenso son cada vez más difíciles, el brazo judicial de la OMC corre el riesgo de resultar sobrecargado. Un nivel elevado de litigios y fricciones comerciales puede hacer que sea más difícil para la OMC soportar las críticas del público y de los círculos políticos. Finalmente podría verse afectada su legitimidad general como organización basada en el consenso. Además, habida cuenta de que la función del sistema de solución de diferencias de la OMC es aclarar las normas existentes, no cambiarlas, ese sistema no podría dar los resultados que se necesitan. El panel examinó los argumentos en favor de pasar, en determinadas esferas, de normas vinculantes potencialmente ineficaces a un mayor uso de normas flexibles.

La utilización del “pilar intermedio” es también una manera de alcanzar objetivos más específicos que forman parte del mandato básico de la OMC, lo que puede estar relacionado con el funcionamiento de los diversos Comités de la Organización, así como con un diálogo más constructivo entre los Miembros de la OMC sobre diversas cuestiones relacionadas con el comercio.

En la sesión se examinaron posibles medios de establecer el “pilar intermedio” que falta, tales como:

- Normas “flexibles” de la OMC: declaraciones, recomendaciones e interpretaciones convenidas, que podrían ser aprobadas por el Consejo General o por Comités de la OMC.
- Modelo de aplicación de las normas de la OMC: cláusulas no vinculantes que se considerarían medios compatibles con la OMC de aplicar en el plano nacional las obligaciones contraídas en el marco de la Organización.
- Mejores prácticas nacionales: intercambio entre expertos que pueda dar lugar a la adopción de mejores prácticas convenidas pero no vinculantes.
- Notificaciones a la OMC: mejora de los mecanismos de notificación y mayor transparencia.
- Exámenes por la OMC de:
 - » la legislación nacional y las políticas comerciales: medios para fomentar la interacción

y establecer conclusiones y mecanismos de seguimiento;

las cláusulas fundamentales de la OMC: cómo se aplican en el plano nacional algunas cláusulas fundamentales.



1. Intervenciones de los panelistas

(a) Lucian Cernat, Economista Jefe, DG Comercio, Comisión Europea

El Sr. Cernat explicó que el contexto para la sesión era la observación hecha en el Informe sobre el Comercio Mundial 2007 por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, de que la OMC debía elaborar el “pilar intermedio” que faltaba entre sus actividades de negociación y de litigio. Si bien ese programa está aún por incorporar, la crisis ha proporcionado su propio “pilar intermedio” para la OMC, que ha desempeñado una función influyente y efectiva en la vigilancia de las tendencias proteccionistas. Es más, ese elemento de la labor de la OMC debería atraer un amplio apoyo por parte de las empresas, las ONG y los Miembros de la Organización.

(b) Ricardo Meléndez-Ortiz, Director Ejecutivo, Grupo de Estudios del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible

El Sr. Meléndez-Ortiz dijo que los Miembros de la OMC deberían hacer un uso mejor de los comités ordinarios de la OMC. El ATI es una muestra de cómo puede utilizarse un “pilar intermedio” efectivo, aunque últimamente no ha tenido seguimiento. La saga ADPIC/Salud Pública demuestra el tiempo que puede llevar resolver las cuestiones a través de los Comités. En ese contexto, debería considerarse el establecimiento de un nuevo comité sobre comercio y cambio climático.

(c) André Sapir, Profesor, Universidad Libre de Bruselas, Miembro asociado del BRUEGEL

El Sr. Sapir subrayó que actualmente existe una “paradoja OMC”: a pesar de la percepción común de que la OMC está perdiendo “centralidad” en la gobernanza económica internacional, la crisis ha demostrado que las normas están ahí cuando se necesitan. El G-20 es un hecho positivo que (implícitamente) reconoce la creciente parte del comercio internacional que corresponde a los países emergentes y la parte relativamente descendente que corresponde a los



países de la "antigua Cuadrilateral", que no son ya los que "llevan la batuta". Hay tres esferas principales para la elaboración del "pilar intermedio" que falta: i) dar más armas al CACR; ii) abordar las vinculaciones existentes entre los recursos energéticos/naturales y el comercio; y iii) pasar de un enfoque de normas vinculantes a un enfoque de normas flexibles en lo que se refiere a los derechos de propiedad intelectual.

(d) Fernando de Mateo, Embajador de México

El Embajador de Mateo dijo que el camino a seguir con respecto al "pilar intermedio" que falta depende fundamentalmente de que se concluya o no el PDD. No obstante, deberían realizarse progresos en las siguientes esferas: notificación de subvenciones, cuestiones sanitarias y fitosanitarias relacionadas con la salud de las personas y los animales (por ejemplo, relacionadas con el virus H1N1); y mejora de las bases de datos sobre medidas antidumping y sobre comercio y desarrollo. También el CACR debería fortalecerse con una base de datos de acuerdos notificados: ¡hay que ir más allá de la aprobación del acuerdo República Checa-Eslovaquia como cota máxima alcanzada! Una idea más radical sería examinar si podría impartirse al Consejo General/Consejo del Comercio de Mercancías un mandato de modificar algunos aspectos de los acuerdos existentes cuando hubiera acuerdo entre los Miembros.

(e) Denis Redonnet, Director de Unidad, DG Comercio

El Sr. Redonnet concluyó que se debería empezar por reconocer que tal vez haya cierta resistencia intrínseca al "pilar intermedio" que falta. El núcleo del sistema de la OMC es un conjunto de normas negociadas. Tanto juristas como negociadores retroceden a menudo instintivamente ante la idea de debilitar ese núcleo. Sin embargo, existe el riesgo de "legislar desde el estrado", especialmente cuando no se introducen cambios

negociados en la reglamentación y, por tanto, tal vez haya que recurrir en mayor medida a procedimientos de arbitraje. Cabría aprovechar el "éxito" de la Secretaría en el desarrollo del proceso del OEPC para dar mayor visibilidad al MEPC y a las notificaciones, de manera que aumentara la transparencia y mejorara el examen por homólogos. El establecimiento de normas mínimas convenidas con respecto a los ACR podría contribuir también a llenar la laguna sistémica existente. Más generalmente, el "pilar intermedio" que falta podría ayudar a restablecer una sensación de propósito común entre los Miembros mediante la creación de consenso sobre la base de deliberaciones en vez de negociaciones.

“El 'pilar intermedio' que falta podría ayudar a restablecer una sensación de propósito común entre los Miembros mediante la creación de consenso sobre la base de deliberaciones en vez de negociaciones”

2. Conclusiones y camino a seguir

El Sr. Cernat resumió el debate indicando que demostraba que existen sólidos argumentos en favor de desarrollar esa esfera de la labor de la OMC. A menudo puede hacerse sin necesidad de crear nuevas estructuras. No obstante, hay que establecer un cuidadoso equilibrio entre los enfoques de normas vinculantes y normas flexibles, con el fin de no socavar la solidez básica de la reglamentación de la OMC. Por último, el programa sobre el "pilar intermedio" debería contemplarse también como un instrumento para hacer participar a la sociedad civil en un debate más amplio sobre el futuro de la OMC, así como un proceso interno para la generación de ideas encaminadas a la realización de reformas.

HH. ¿Es la OMC una Organización alejada de las empresas?
¿Cuáles son las cuestiones que la OMC debe abordar pese
al estancamiento de las negociaciones?

Lunes 28 de septiembre de 2009 - 14.00-16.00 h

Moderador

Sr. Jonathan Lynn - Corresponsal de Comercio Mundial, Reuters News

Oradores

Dr. Hubertus Erlen - Presidente del Comité de Relaciones Internacionales de BUSINESSEUROPE

Sr. Rufus Yerxa - Director General Adjunto de la OMC

Excmo. Sr. Eckart Guth - Embajador, Representante Permanente de las CE ante las organizaciones internacionales en Ginebra

Excmo. Sr. Sun Zhenyu - Embajador, Representante Permanente de China ante la OMC

Sr. David Shark - Jefe Adjunto de Misión de los Estados Unidos y Representante Permanente Adjunto ante la OMC

Sr. Reinhard Quick - Vicepresidente del Grupo de Trabajo OMC BUSINESSEUROPE

Organizada por

BUSINESSEUROPE - Confederación de Empresas Europeas

Informe redactado por

BUSINESSEUROPE - Confederación de Empresas Europeas



Resumen

En esta sesión se evaluó si la OMC es capaz de abordar las verdaderas preocupaciones de las empresas y si lo sigue haciendo. Habida cuenta de que hoy en día la el acceso a las materias primas, la inversión o las normas de origen.

Hubo consenso general en que el primer paso esencial para fortalecer el enfoque multilateral es una rápida y ambiciosa conclusión del PDD, y en que es muy probable que el ámbito de aplicación de la OMC se extienda en el futuro a nuevas esferas, como la del cambio climático.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Hubertus Erlen, Presidente del Comité de Relaciones Internacionales de BUSINESSEUROPE

La desviación del enfoque multilateral y la falta de apoyo a las empresas tendrían realmente consecuencias mundiales negativas y sería una triste perspectiva para la OMC. Después de todo, la principal finalidad del sistema de comercio internacional es facilitar la labor de las empresas de los 153 Estados Miembros.

La crisis económica mundial está ya dando lugar a la mayor desaceleración del comercio internacional en por lo menos 25 años. Por otra parte, a las empresas les preocupa sumamente que los gobiernos estén aplicando medidas proteccionistas restrictivas que harán más difícil la recuperación. Se trata de medidas que restringen directamente las importaciones (como los aranceles y las normas aduaneras), o representan riesgos de otorgamiento de subvenciones ilícitas a la exportación y aumento del dumping, o mayor divergencia normativa en los planes de estímulo para hacer frente a la crisis económica.

A BUSINESSEUROPE le ha complacido el enfoque de la OMC de denunciar públicamente a los Miembros de la OMC que establecen medidas proteccionistas. Esa presión por parte de homólogos ha contribuido hasta la fecha a contener los impulsos de cerrar los mercados, pero es necesario seguir vigilando.

“Aunque las empresas puedan sentirse frustradas por la falta de progresos del PDD, siguen siendo firmes partidarias de su conclusión”

Desde 2001 BUSINESSEUROPE ha situado la Ronda de Doha a la cabeza de sus prioridades internacionales y ha ejercido una firme presión para su conclusión. Aunque las empresas puedan sentirse frustradas por la falta de progresos del PDD, siguen siendo firmes partidarias de su conclusión, que sería el mejor instrumento para luchar contra la amenaza del proteccionismo. Es preciso que todos los Miembros de la OMC cumplan el compromiso expresado en la reunión de Delhi de terminar el PDD en 2010.

La posición de los Estados Unidos es difícil de entender: por un lado, en el contexto del G-20 el Presidente Obama ha expresado disposición a avanzar en la Ronda de Doha y a evitar las medidas proteccionistas, en tanto que, por otro lado, las disposiciones encaminadas a la promoción de la compra de productos nacionales (*“Buy American”*) contenidas en el paquete de medidas de estímulo, o cuestiones internas apremiantes, alimentan la preocupación de que los Estados Unidos no estén dispuestos a gastar capital político en las concesiones que deben hacer para lograr un acuerdo.

También China ha suscitado preocupaciones con su política de promoción de la compra de productos nacionales, pese a que sería uno de los principales beneficiarios de un pacto de Doha ambicioso. Para obtener esos beneficios, China debe estar dispuesta a aumentar el acceso a los mercados en los sectores en que es competitiva.

El Sr. Erlen, por su parte, cree que la UE tal vez tenga que reconsiderar sus preocupaciones defensivas -con inclusión de las cuestiones relacionadas con la agricultura- para ver satisfechas sus peticiones de acceso a nuevos mercados de productos industriales y servicios.

Una conclusión satisfactoria y ambiciosa del PDD conllevaría nuevas oportunidades de acceso a los mercados como resultado de una liberalización arancelaria ambiciosa, acuerdos sectoriales en esferas de interés para las exportaciones de la UE, nuevas disciplinas sobre obstáculos no arancelarios, avance de la liberalización del sector de los servicios y mejoras de los acuerdos sobre normas de la OMC.

Las empresas han venido teniendo nuevos problemas, por ejemplo en las esferas de los obstáculos no arancelarios y la inversión. Surgen nuevos obstáculos al comercio bajo la forma de normas de protección del medio ambiente, la salud o los consumidores. Además, se aplican numerosas políticas industriales para proteger o subvencionar a las industrias, por ejemplo mediante sistemas de doble precio con respecto a los productos relacionados con la energía. Por otra parte, existe una tendencia general al proteccionismo en materia de inversión, aunque todo el mundo reconoce la importancia de la inversión extranjera directa. Por consiguiente, sigue siendo muy lamentable que la inversión haya quedado excluida del actual mandato de Doha.

(b) Eckart Guth, Embajador de la UE y Representante Permanente ante la OMC

La OMC proporciona una serie de instrumentos muy útiles que han demostrado sus beneficios para el sistema multilateral de comercio. Ejemplo de ello es el mecanismo de solución de diferencias de la Organización, que se viene utilizando eficientemente, aunque su proceso es a veces largo. También los países pequeños Miembros de la OMC lo utilizan cada vez más para hacer frente a países grandes.

La OMC ha sido también muy eficaz en la vigilancia de las medidas proteccionistas y el ejercicio de presión por homólogos. Afortunadamente, no se ha producido una guerra de medidas comerciales de retorsión como consecuencia de la crisis.

Por otra parte, la OMC ha ampliado su influencia al acoger a nuevos Miembros, aunque quedan algunos países importantes que aún no lo son. Es también positivo que Taiwán se haya adherido recientemente al Acuerdo de la OMC sobre Contratación Pública. La OMC despliega también una gran actividad en la esfera de las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como en la del comercio y el desarrollo.

Con respecto al PDD, está ya a la vista la línea de meta; una serie de países han hecho cuanto estaba a su alcance para ayudar a lograrlo. En lo que se refiere a la agricultura, está cerca el acuerdo final, que incluirá la eliminación de las subvenciones a la exportación, lo que cambiará fundamentalmente el sistema de comercio mundial en esa esfera. Con respecto al AMNA, hay aún algunas opiniones divergentes, y a los Estados Unidos les preocupa que el nivel de ambición y transparencia no sea suficiente. La conferencia de manifestación de intenciones en la esfera de los servicios fue un paso positivo, pero aún es necesario trabajar más. En cuanto a la facilitación del comercio, los principales beneficiarios serán los países en desarrollo. Por último, la UE atribuye una gran importancia al Acuerdo sobre los ADPIC. La inversión es una cuestión muy importante, pero se ha pospuesto. La contratación y el cambio climático son temas que se abordarán en el futuro.

(c) Sun Zhenyu, Embajador, Representante Permanente de China ante la OMC

Al establecer un gran número de normas multilaterales sobre el comercio mundial, la OMC sigue siendo muy importante para la actividad comercial. El mecanismo de solución de diferencias de la OMC –"la joya de la

corona"– funciona con gran eficacia. El MEPC ha resultado muy útil y ha ayudado también a evitar el proteccionismo.

China tiene un gran interés en la conclusión del PDD, para lo que ha prestado su pleno apoyo. Las principales cuestiones del PDD son las subvenciones causantes de distorsión del comercio en la esfera de la agricultura y el acceso a los mercados en algunos sectores. Es la primera vez desde su adhesión que China participa en la redacción de futuras normas de la OMC. Cabe señalar que ha realizado ya muchos ajustes desde su adhesión a la OMC.

Los países en desarrollo han contraído ya en el marco del PDD compromisos sin precedentes, aunque el mandato de Doha establece el principio de no reciprocidad plena. Es también importante recordar que existen flexibilidades tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados. La fórmula suiza dará lugar a reducciones arancelarias de hasta el 36 por ciento. El argumento de que los países en desarrollo sólo hacen recortes "ficticios" no es pertinente, especialmente en tiempos de crisis económica. Además, en el texto sobre el AMNA figura una cláusula anticoncentración.

China realizará reducciones de los aranceles aplicados del 30 por ciento en la esfera del AMNA y del 20 por ciento en la esfera de la agricultura. Por otro lado, se enfrenta con salvaguardias especiales y otras medidas correctivas, lo que hace que sea difícil obtener apoyo público para mayores reducciones.

(d) David Shark, Jefe Adjunto de Misión de los Estados Unidos y Representante Permanente Adjunto ante la OMC

El sistema de la OMC constituye un marco de normas muy útil con sólo limitadas excepciones. Los recientes informes de vigilancia del proteccionismo han creado un sistema de información que es muy positivo. También el sistema de examen de las políticas comerciales es un instrumento útil.

En lo que se refiere al PDD, los Estados Unidos mantienen su compromiso con respecto a su conclusión satisfactoria. No obstante, en estos momentos aún no está claro lo que otros Miembros de la OMC estarán dispuestos a ofrecer. Los últimos acontecimientos han ido en la dirección de una menor ambición, al permitir mayores flexibilidades. Por otra parte, hay que tener presente que los PMA no tienen que hacer reducciones, y las economías pequeñas y vulnerables tampoco



forman parte de la fórmula. En conjunto, sólo de 20 a 30 países tendrán que reducir realmente sus aranceles.

El interés de la industria fue menor en ocasiones anteriores, lo que puede deberse al hecho de que en anteriores Rondas se debatían cuestiones más importantes, como el Acuerdo sobre los Servicios. Las empresas estadounidenses no se desentienden del PDD, pero actualmente tampoco consideran que sea algo por lo que deban luchar.

(e) Reinhard Quick, Vicepresidente del Grupo de Trabajo OMC BUSINESSEUROPE

El sector empresarial no está en general satisfecho de la OMC, ni tampoco lo estuvo siempre del GATT. Las empresas son partidarias del sistema multilateral de comercio, pero es preciso adaptarlo a los últimos acontecimientos. Un amplio Programa de Doha para el Desarrollo hubiera sido sumamente beneficioso para el comercio mundial, pero, lamentablemente, se redujo durante la Reunión Ministerial de Cancún.

El avance del PDD es demasiado lento y no siempre aborda las cuestiones comerciales debidas. Los Miembros de la OMC tienen también que decidir si quieren reducciones arancelarias "reales" o solamente reducciones "ficticias". A la vista de las previsiones económicas para 2020 con respecto a los BRIC, los países del CCG, América Latina o algunos países asiáticos, es importante saber dónde se aplicarán sus flexibilidades. Es mejor centrarse en la competitividad de los países y los sectores, en vez de aplicar un enfoque mercantilista de "toma y daca". Por consiguiente, BUSINESSEUROPE pide que en el acuerdo final se incluyan iniciativas sectoriales, por ejemplo con respecto a los productos químicos.

Algunas de las principales cuestiones empresariales se pospondrán más allá de 2030 si la OMC no las resuelve ahora. Una de esas cuestiones es la de los impuestos/derechos de exportación aplicados a las materias primas, que son especialmente nocivos y tienen que eliminarse. La UE y los Estados Unidos han presentado algunas buenas propuestas al respecto.

Otra cuestión es la del comercio y el medio ambiente. Hay algunas tendencias proteccionistas tanto en la UE como en los Estados Unidos. Se necesita prudencia para que esas tendencias no se conviertan en una guerra comercial sobre el cambio climático. Por otra parte, es difícil llegar a un acuerdo sobre los bienes

ambientales, ya que será complicado tener una lista de bienes que no sea arbitraria ni discriminatoria.

Por último, se necesitan normas mucho más rigurosas en relación con los ALC para prevenir el riesgo de acabar con una amalgama de normas diferentes.

(f) Rufus Yerxa, Director General Adjunto de la OMC

El sistema de la OMC establece un mercado abierto regulado que ha sido beneficioso para la actividad comercial. La OMC ha demostrado su utilidad; a veces es más fácil realizar una buena labor si se lleva a cabo al margen de debates políticos. Actualmente la OMC tiene también que reflejar la nueva economía mundial, con más participantes importantes que antes. Algunas de las cuestiones examinadas hoy no se hubieran examinado después de la Ronda Uruguay. Es función de la OMC tener en cuenta las opiniones de todos sus Miembros. Las empresas deben mantener su compromiso con respecto al PDD, ya que el sistema posterior al PDD constituirá un marco multilateral mejor y más estable.

“El sistema posterior al PDD constituirá un marco multilateral mejor y más estable”

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

El debate subsiguiente se centró principalmente en la situación del PDD y en la cuestión de incluir o no iniciativas sectoriales en el acuerdo final.

El Embajador Sun subrayó que los acuerdos sectoriales son voluntarios y China no tiene interés en ellos. Con respecto específicamente a los productos químicos, China tiene ya aranceles muy bajos y las empresas extranjeras no se enfrentan con obstáculos reales. Por otra parte, el PDD es el programa de una Ronda para el Desarrollo, por lo que la competitividad no puede ser el criterio correcto. Dicho esto, en los casos en que China es más competitiva en una esfera concreta, se enfrentará también con más medidas correctivas. En algunos sectores los países se han excluido ya ellos mismos, por ejemplo en el de los textiles y las prendas de vestir. Los Miembros de la OMC tienen que ser realistas en cuanto al posible resultado del PDD.

El Embajador Guth dijo que, después de la reunión del G-20 celebrada en Pittsburgh, no está ni más ni menos seguro de una rápida conclusión del PDD. Ahora hay un programa de trabajo sobre la mesa, pero los elementos fundamentales de transparencia y ambición tendrían que abordarse a nivel bilateral.

El Sr. Yerxa indicó que el resultado del PDD constituirá una “evolución” -no una “revolución”- del sistema multilateral de comercio. Es imposible satisfacer todas las peticiones de todos los Miembros: nunca ha ocurrido anteriormente. Dicho esto, “lo perfecto puede no ser enemigo de lo bueno”.

El Sr. Shark concluyó que uno de los problemas básicos es que unos Miembros de la OMC consideran que el PDD es el programa de una Ronda para el Desarrollo, en tanto que otros se centran más en las cuestiones relativas al acceso a los mercados.

3. Conclusiones y camino a seguir

En general, los panelistas coincidieron en la función fundamental que desempeña la OMC en el establecimiento de normas multilaterales y en su cumplimiento, así como en la necesidad de lograr rápidamente una conclusión ambiciosa de la Ronda de Doha.



II. El universo de las normas: ¿Protección legítima, proteccionismo sofisticado o posible oportunidad de desarrollo?

Lunes 28 de septiembre de 2009 - 16.15-18.15 h

Moderador

Sr. Steffen Grammling - Oficial de Programas (Comercio y Desarrollo), Fundación Friedrich Ebert, Oficina de Ginebra

Oradores

Dr. Johann Swinnen - Profesor y Director, LICOS, *Centre for Institutions and Economic Performance*, Universidad Católica de Lovaina

Sr. Joseph Wozniak - Jefe de Programas, Comercio para el Desarrollo Sostenible (T4SD), Análisis e Investigación de Mercados, Centro de Comercio Internacional (ITC)

Dra. Sasha Courville - Directora Ejecutiva, Alianza Internacional de Acreditación y Etiquetado Social y Ambiental (ISEAL)

Sra. Adriana Mejía Cuartas - Directora, Cooperación Internacional (Europa), Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC)

Organizada por

Fundación Friedrich-Ebert (FES)

Informe redactado por

Fundación Friedrich-Ebert (FES)



Resumen

La proliferación de normas públicas y privadas ha ido en aumento en los últimos decenios. Como este proceso ha tenido lugar paralelamente a la reducción de las restricciones tradicionales al comercio, como los aranceles y los contingentes, ahora las normas suelen verse como una nueva forma de obstáculos no arancelarios. Sin embargo, determinar si las normas son un obstáculo o un impulso para el comercio es mucho más complicado y difícil; ello depende de varios factores, como la organización, especificaciones y aplicación de las normas, así como la perspectiva de los actores. Es necesario pues adoptar una visión más diversificada de las normas y sus efectos.

En este contexto, los tres objetivos principales de la sesión fueron:

I) mejorar el conocimiento y la transparencia del universo de las normas y de su creciente importancia en el comercio internacional;

II) despolitizar el debate sobre las normas y permitir una visión más objetiva de la cuestión, comparando los posibles costos y beneficios de la aplicación de las normas; y

III) presentar prácticas idóneas de aplicación de las normas sobre el terreno, y ver cómo pueden transformarse en posibles oportunidades de exportación y desarrollo para las pequeñas y medianas empresas (PYME) de los países en desarrollo, sobre la base de datos empíricos.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Steffen Grammling, Oficial de Programas (Comercio y Desarrollo), Fundación Friedrich-Ebert (FES), Oficina de Ginebra

El Sr. Grammling, moderador de la sesión, señaló que es habitual calificar a las normas de obstáculos al comercio. Los productores de los países en desarrollo expresan su preocupación por las exigentes normas impuestas para exportar a los mercados de los países desarrollados. Por otra parte, el interés de los gobiernos por proteger la vida y la salud de personas y animales, y la preservación de las plantas, es legítimo. Las normas se consideran uno de los instrumentos más efectivos para este fin. No obstante, si las condiciones que imponen son demasiado estrictas, se convierten en obstáculos al comercio y, a veces, incluso en una forma encubierta de proteccionismo.

La OMC fija reglas generales para las normas sobre productos, más concretamente en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) y en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF). Pero el universo de las normas es mucho más grande y complejo; las normas pueden ser *obligatorias* o *voluntarias*, y *públicas* o *privadas*. El que se las perciba como un obstáculo o un impulso al comercio internacional dependerá de la perspectiva de los actores, sean éstos el sector privado, la sociedad civil o los gobiernos, productores o consumidores, o exportadores o importadores. El planteamiento también difiere mucho si se trata de países desarrollados o en desarrollo. Como las normas voluntarias, por ejemplo la del comercio equitativo, son aún un ámbito especializado, su importancia ha aumentado con rapidez y ofrecen nuevas posibilidades de exportación y desarrollo.

(b) Johann Swinnen, Profesor y Director, LICOS, Centre for Institutions and Economic Performance, Universidad Católica de Lovaina

El Dr. Swinnen dividió su intervención en cinco temas. En primer lugar, señaló que en los últimos años las normas habían adquirido una importancia extraordinaria para el comercio. En Europa, la crisis agrícola y alimentaria de finales del siglo pasado había provocado la adopción de varias reglamentaciones, como la Ley de Seguridad Alimentaria de la Unión Europea (UE), de 2002. Además, los actores privados han introducido

normas diferentes, que regulan la manera en que se abastecen de sus productos.

En segundo lugar, afirmó que el impacto de las normas en los países en desarrollo y las economías emergentes se transmite por dos canales: por una parte, las empresas privadas han aumentado su inversión extranjera directa en los países en desarrollo, y, por la otra, las normas están cobrando mayor importancia para los países en desarrollo y las economías emergentes gracias a su papel creciente en el comercio internacional. A este respecto, el cumplimiento de las diversas normas y reglamentaciones es una condición necesaria para los exportadores.

En tercer lugar, el Dr. Swinnen examinó la relación existente entre las normas públicas y las privadas. Las empresas adoptan normas privadas para regular las transacciones comerciales y reducir los costos de transacción. Además, las normas privadas ayudan a las empresas a adquirir un perfil más marcado, y a que sus productos se distingan de los de otras empresas. Desde el punto de vista del comercio internacional, en principio las normas privadas no están comprendidas en el mandato de la OMC. No obstante, este criterio podría discutirse en el futuro, puesto que muchas normas privadas hacen referencia a reglamentaciones públicas o incluyen elementos de las mismas. La distinción entre normas privadas y normas públicas entraña otras dificultades: si las empresas minoristas, por ejemplo, efectúan alrededor del 80 por ciento del comercio de productos frescos de la UE, sus normas podrían convertirse *de facto* en normas públicas.

En cuarto lugar, en lo tocante a las cuestiones conceptuales el Dr. Swinnen señaló la dificultad de modelar efectos de bienestar social. Afirmó que, con la teoría tradicional del comercio, las normas se modelan típicamente como obstáculos comerciales, lo que pasa por alto dos hechos fundamentales: por una parte, las empresas privadas aplican también normas en sus actividades no comerciales para reducir las asimetrías de la información, con lo que se mejora el bienestar social; por la otra, las normas pueden reducir los costos de transacción entre empresas. Si se incluyen esos dos factores en el modelo de comercio, los efectos de bienestar social serán mucho más difíciles de evaluar, dadas las permutas existentes. Esto complica también la evaluación del nivel óptimo o subóptimo de las normas, y puede dar lugar a una normalización excesiva o insuficiente.





En quinto lugar, el Dr. Swinnen declaró que la gran mayoría de los modelos utilizados como prueba empírica adolecen de problemas metodológicos, lo que hace que sus resultados sean extremadamente dudosos. La mayor parte de los estudios iniciales llegaron a la conclusión de que las normas eran demasiado costosas para muchos países en desarrollo, que los productores pobres saldrían perdiendo y que las empresas de comercio internacional se quedarían con todos los beneficios del sistema. No obstante, recientes estudios han constatado que los costos de observancia serían más bien bajos en comparación con los beneficios de la exportación. Nuevos modelos con mejores tecnologías muestran que las zonas rurales de los países en desarrollo pueden obtener beneficios extraordinarios de los sistemas de normas basados en la exportación, por varios motivos. Primero, normas más exigentes significan productos de mayor valor e ingresos más elevados. Segundo, la mayoría de las cadenas de suministro están organizadas verticalmente, lo que quiere decir que los agricultores locales reciben insumos, créditos, tecnologías, asesoramiento en gestión y directrices sobre técnicas de producción. Tercero, los agricultores pobres obtienen beneficios de los contratos de cultivo con pequeños propietarios, que tienen efectos poderosos contra la pobreza, y aún más en los mercados locales de mano de obra, ya que los agricultores pobres suelen carecer de activos básicos como capital humano, crédito y tierras. Por último, el Dr. Swinnen advirtió que esos resultados estaban basados principalmente en una serie de estudios de casos, y que convenía verificar cuidadosamente su consistencia.

“Las zonas rurales de los países en desarrollo pueden obtener beneficios extraordinarios de los sistemas de normas basados en la exportación”

(c) Joseph Wozniak, Jefe de Programas, Comercio para el Desarrollo Sostenible (T4SD), Análisis e Investigación de Mercados, Centro de Comercio Internacional (ITC)

El Sr. Wozniak declaró que es fundamental responder a la pregunta de si las normas voluntarias de sostenibilidad son un beneficio para los productores y exportadores de los países en desarrollo, si constituyen obstáculos técnicos al comercio, o ambas cosas a la vez. Señaló

que uno de los principales objetivos del programa sobre el Comercio para el Desarrollo Sostenible (T4SD), del ITC, es proporcionar datos a los usuarios para que puedan responder a esta pregunta. El programa se originó en los resultados de las encuestas sobre los beneficios y los costos de las normas, realizadas entre instituciones de apoyo al comercio, productores y exportadores del mundo en desarrollo. Estas encuestas indicaron que un importante problema era la falta de acceso a la información sobre mercados y obstáculos no arancelarios, como las reglamentaciones y las normas. El programa se lleva a cabo en asociación con otros organismos de las Naciones Unidas, iniciativas privadas y donantes bilaterales.

El objetivo del programa T4SD es aumentar en general la participación de productores y exportadores de países en desarrollo, mejorando la transparencia de las normas sociales y ambientales voluntarias que administran las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la empresa privada. El principal resultado del programa será una base de datos que se pondrá a disposición de los que formulan las políticas, los círculos académicos, las instituciones de desarrollo, los compradores y los consumidores, en forma de un instrumento interactivo basado en la Web. La finalidad de este instrumento es facilitar el acceso a investigaciones concretas sobre diferentes aspectos de las normas, su organización, su observancia y los mecanismos de verificación, así como sus requisitos ambientales, sociales, laborales y otros. Del programa se espera que aumente la transparencia de las normas voluntarias sociales y ambientales y los beneficios económicos tangibles de los productores y los exportadores que se dediquen al comercio sostenible.

El programa piloto básico consta de dos pilares. El primer pilar es una base de datos completa sobre las normas de las ONG, con un marco robusto y flexible que las desglosa en sus elementos específicos. Las normas piloto son aplicables a los productos básicos, como el café y el cacao, y a los productos forestales. Otros sectores, como el algodón y los alimentos marinos, se agregarán una vez concluida la fase piloto. El segundo pilar es un compendio de investigaciones y estudios de casos que comprenden los impactos o la aplicación de las normas “sobre el terreno”. Así pues, la base de datos proporcionará al usuario una “ventanilla única” donde obtener la información que necesite. Los investigadores del café certificado de Uganda, por ejemplo, encontrarán los planes de certificación aplicados en el país al respecto, así como referencias a todas las investigaciones pertinentes que se hayan

realizado en este sector, y que guarden relación con Uganda.

El Sr. Wozniak aludió también a la pertinencia de las normas para cuestiones conexas, como la contratación pública. Recientemente esta actividad ha adquirido mayor importancia en países europeos, en particular Suiza y Alemania, donde se ha modificado la legislación sobre la compra de productos por el sector público añadiendo criterios de sostenibilidad. El ITC está colaborando con asociados extranjeros para crear una interfaz con terceros que atienda a las necesidades de los funcionarios encargados de las contrataciones públicas en esos países. Este ejemplo ilustra un aspecto particular y único de la base de datos, que crea interfaces distintas -sobre las contrataciones públicas o la información de los consumidores- para diferentes destinatarios.

En la actualidad, el programa T4SD se centra en seis organismos pilotos de normalización y tres sectores piloto: el café, el cacao y los productos forestales. Cuando se haya verificado la estructura se prevé ampliar la cobertura: entonces, el desafío a largo plazo consistirá en distribuir el instrumento sobre el terreno.

(d) Sasha Courville, Directora Ejecutiva, Alianza ISEAL

Refiriéndose a la pregunta que da título a la sesión, la Dra. Courville dijo que no hay una respuesta categórica: depende del modo en que se apliquen las normas. Puso de relieve que las normas voluntarias sobre la sostenibilidad son un fenómeno reciente, y que su evolución fue bastante específica. Su intervención iba a tratar de un cierto número de marcos de gobernanza emergentes para las normas de sostenibilidad, que constituyan un ejemplo a la vez del *statu quo* y de la necesidad de hacer de las normas un instrumento eficaz, con vistas a la sostenibilidad del consumo y la producción.

ISEAL es una alianza cuyo objetivo consiste en hacer que el sistema de normas voluntarias contribuya de manera creciente al logro de la justicia social y la sostenibilidad ambiental. ISEAL define prácticas creíbles en materia de normas sociales y ambientales y ha creado una red de aprendizaje para los encargados de formular las normas a fin de que puedan mejorar los resultados y demostrar las mejores prácticas, y no caigan en descubrir Mediterráneos. Se trata de empoderar a los gobiernos, las empresas y los dirigentes de las ONG en el uso de sistemas normativos que les ayuden a

alcanzar sus objetivos. Las actividades de ISEAL tienen por objeto facilitar un movimiento efectivo de los sistemas de normalización para que tengan un impacto más amplio, y promover la colaboración entre ellos.

El número de miembros de ISEAL aumenta rápidamente, al tiempo que proliferan las iniciativas de normalización. Los miembros de pleno derecho observan el Código de Normalización de ISEAL y otras instrucciones internacionales reconocidas. Los miembros más recientes se comprometen a observar plenamente las normas en un plazo de tres años. Los miembros de ISEAL proceden de distintos sectores, como los derechos laborales, el comercio equitativo, la agricultura (incluidos los biocombustibles), la silvicultura, la pesca, el agua y la tecnología verde de compensación del carbono.

Uno de los principales objetivos de la actividad de ISEAL es la definición de un sistema creíble de normas sostenibles, para lo cual son menester procedimientos creíbles de normalización y verificación. En 2004, ISEAL elaboró su Código de Buenas Prácticas para la Formulación de Normas Sociales y Ambientales, que está basado en el Anexo 3 del Acuerdo OTC de la OMC y en la Guía ISO 59 sobre la normalización. De este modo se cumplen los criterios de la OMC en materia de apertura, transparencia y participación, y las debidas garantías de procedimiento. Un sistema de verificación creíble también es importante para justificar las reclamaciones de incumplimiento, con los consiguientes aspectos de auditoría, certificación, acreditación y etiquetado. En 2010, ISEAL empezará a elaborar un código de verificación de buenas prácticas.

En este momento ISEAL está elaborando un código de buenas prácticas para evaluar los efectos de los sistemas de normas. El código establecerá la condición de que todos los sistemas mundiales de normalización deberán demostrar su contribución en los ámbitos social, ambiental y económico, de modo coherente.

La Dra. Courville recalcó la necesidad de mejorar la accesibilidad de las normas, especialmente para los productores en pequeña escala de los países en desarrollo. Es fundamental armonizar los sistemas de normas para eliminar las coincidencias y duplicaciones entre ellos. Citó el ejemplo de los requisitos comunes de certificación en grupo, de la ISEAL, que permiten a los pequeños productores reducir costos. Con este procedimiento, un inspector externo de un organismo de certificación se desplaza para certificar únicamente la integridad de un sistema de control interno,



administrado por el propio grupo de productores. Esto puede reducir espectacularmente los costos de certificación; en vez de tener que visitar a cada uno de los productores, el inspector externo puede visitar a una muestra de productores para comprobar el funcionamiento del sistema interno. Anteriormente, la mayoría de miembros de ISEAL aplicaban requisitos propios en cuanto al modo de funcionamiento de esos sistemas de certificación en grupo; en 2008 se pusieron de acuerdo para establecer requisitos comunes. Estos requisitos van a aplicarse en breve, empezando en el presente año en el Perú, con el objetivo de reducir más los costos y mejorar la eficiencia y efectividad de los sistemas de normas.

La Dra. Courville mencionó los siguientes desafíos. En primer lugar, debe promoverse y coordinarse mejor la creación de capacidad sostenible, utilizando las infraestructuras, recursos y redes existentes. Hacen falta nuevos modelos de gobernanza y financiación para garantizar la sostenibilidad a largo plazo; estos modelos deben diseñarse de manera que respondan a las necesidades de los diferentes países. En segundo lugar, además de la formación específica en las normas, es necesario formar a los productores en cuestiones previas a la certificación, como la alfabetización financiera y el fortalecimiento de grupos y organizaciones de agricultores. Contando con esos elementos se pueden considerar ya las buenas prácticas agrícolas y la implantación de normas. Se están aplicando un cierto número de proyectos con esta finalidad en el sector del café de Honduras, el Perú, Tanzania y Viet Nam, por conducto del proyecto SCAN (Red de Asistencia a Productos Sostenibles).

(e) Adriana Mejía Cuartas, Directora, Cooperación Internacional (Europa), Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC)

Ante todo la Sra. Mejía evocó la falta general de información sobre las normas voluntarias y los sistemas de certificación a nivel práctico de que adolecen los consumidores y los productores. Señaló que la producción de café desempeña un papel capital en Colombia. No obstante, la aplicación de normas representa un desafío difícilísimo, ya que alrededor del 90 por ciento de cafeteros poseen menos de 3 hectáreas.

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC) viene contribuyendo al bienestar y el desarrollo sostenible de los cultivadores de café desde hace

más de 80 años, y representa a más de medio millón de familias. La FNC es partidaria de la normalización como modelo comercial, siempre y cuando aumente los beneficios para los cafeteros en forma de mejores prácticas, ingresos más altos y sostenibilidad. La Sra. Mejía mencionó cuatro factores clave de los que depende el éxito de la certificación: formación y educación; promoción de buenas prácticas agrícolas; investigación, desarrollo y aplicación de mejores tecnologías; y colaboración intensa con los asociados.

En Colombia existen varios sistemas de etiquetado y certificación, no porque unos sean mejores que otros sino porque un tipo de certificación se adapta mejor a un determinado grupo de productores. Rainforest Alliance, por ejemplo, está muy centrado en el medio ambiente y responde a los intereses de ciertas regiones. Fair Trade es una etiqueta que tiene más en cuenta los intereses de los productores indígenas. Para la producción de café AAA, Nespresso ha elegido dos localidades estratégicas de Colombia, porque sólo ellas ofrecen la calidad requerida. UTZ Certified aplica un criterio más amplio y ejerce una importante influencia en los productores pequeños, medianos y grandes a través de las prácticas UTZ. El Código Común para la Comunidad Cafetera (4C) es un programa de verificación que suele constituir la primera etapa en el proceso de certificación de las normas.

La Sra. Mejía advirtió que la certificación es cara y que los productores dependen de los donantes y los asociados estratégicos para conseguir certificaciones voluntarias. Por una parte, se necesitan, y se están aplicando ya, programas de creación de capacidad tales como aprendizaje electrónico y programas de formación de instructores. Por la otra, debe mejorarse la infraestructura de las plantaciones (energía, adaptación al cambio climático, protección del agua y silvicultura) para que los productores puedan cumplir los requisitos de la certificación.

La Sra. Mejía enumeró cinco ventajas derivadas de la certificación. Primero, las certificaciones promueven pautas sostenibles de producción. Segundo, la mayor conciencia general de los principios del trabajo decente asegura mejores condiciones de trabajo en el sector del café y en otros sectores. Tercero, los productores que aplican buenas prácticas y mejoran la calidad obtienen mayores beneficios y tienen acceso a los mercados. Cuarto, los ingresos aumentan porque el café es de mejor calidad. Quinto, aumenta el número de personas atraídas por la profesión comercial y la certificación se traduce en una mejor administración de

las explotaciones. No obstante, debe tenerse en cuenta que la certificación no es un objetivo final sino un medio, que ha de complementarse con un sistema de mejoras permanentes.

La Sra. Mejía concluyó su intervención recalcando que los productores necesitan alianzas mucho más sólidas con los gobiernos y las ONG para facilitar las certificaciones y promover sus intereses a nivel político. La flexibilidad es necesaria para que los productores se sitúen a niveles más altos de sostenibilidad. Otro importante desafío es el de concienciar a los consumidores, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, respecto de las virtudes del café de calidad, sus etiquetas y la cadena de producción de café.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Varias preguntas se refirieron al problema de la confusión reinante respecto de las normas, el futuro de los sistemas de normas, la economía política de las normas, su aplicación práctica y sus posibles efectos negativos como obstáculos al comercio y la innovación. Otra serie de observaciones y preguntas versó sobre las diferencias entre las normas públicas y las privadas y sobre la necesidad de disponer de reglamentos mundiales de observancia más específicos y de un marco internacional para las normas.

Un participante señaló que el sistema de la OMC prevé diferentes reacciones posibles de un país a las reglamentaciones impuestas por otro país que creen problemas de acceso al mercado, desde las consultas bilaterales hasta la apertura de un procedimiento de solución de diferencias, pasando por conversaciones en el Comité OTC. En cambio, cuando una empresa adopta una norma privada y exige su observancia, las opciones de los gobiernos son mucho menos claras.

Otro participante observó que muchas normas habían sido normas públicas antes de ser privadas, como en el caso de las normas originarias de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) o de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Podría haber un problema si esas normas se convirtieran en un instrumento de uso facultativo que agentes privados pudieran emplear con fines oportunistas. El participante sostuvo que si se mejorasen la capacidad y la significación jurídica de las organizaciones internacionales de normalización, la armonización de

los sistemas de normas voluntarias no tendría tanta importancia.

Un participante destacó la importancia de promover el conocimiento de las normas entre los consumidores de los países en desarrollo, lo que abriría un mercado completamente nuevo. Los consumidores debían informarse mejor y participar en el proceso de formulación de normas. En el Brasil, por ejemplo, algunas normas de productos orgánicos no tuvieron éxito porque los consumidores no confiaban en la validez del proceso de formulación de normas y lo consideraban principalmente un plan de comercialización. Recientemente se había empezado a aplicar una nueva norma para los productos orgánicos con resultados más favorables, porque se hizo en coordinación entre el sector público y el privado.

Una exportadora keniana de productos agrícolas y flores criticó los frecuentes solapamientos entre las normas privadas y las normas de las ONG, que favorecían la ineficiencia. Aun más problemática era la existencia de sistemas distintos de observancia y verificación para normas similares. Aunque los productores estaban instruidos para cumplir esos requisitos, la práctica era muy engorrosa. La participante pidió pues que se armonizaran los mecanismos de observancia, lo que reduciría sensiblemente los costos.

La Sra. Mejía y la Dra. Courville defendieron la existencia de diferentes normas, siempre y cuando atendieran a fines distintos. Estaban de acuerdo en que la armonización de los sistemas de verificación es necesaria para reducir los costos y multiplicar los efectos.

La Sra. Mejía dijo que era importante que los consumidores de los países en desarrollo confiaran en las etiquetas. Lo que interesaba principalmente a esos consumidores era que los precios fueran asequibles, y no atribuían mucho valor adicional a los productos certificados. La oradora reconoció, no obstante, que esta situación estaba cambiando, y el Brasil había pasado a ser uno de los principales mercados para el café porque aplicaba una estrategia específica de promoción del consumo interno.

El Sr. Wozniak insistió de nuevo en la necesidad de aumentar la transparencia de las normas para entender mejor sus efectos. El programa T4SD del ITC trataba de identificar los solapamientos y las lagunas, lo que podría racionalizar en cierta medida el proceso y sentar las bases para la adopción de decisiones. Sin embargo, advirtió que, en su condición de producto de las Naciones Unidas, el programa T4SD era neutro y



no podía servir de cámara de compensación global. El programa tiene por objeto dar a conocer los medios de certificar un producto, y con esta finalidad se instalarán módulos de aprendizaje electrónico. Asimismo, se facilitará la investigación estableciendo un fondo continuamente actualizado de trabajos académicos y estudios de casos sobre varias cuestiones relativas a las normas de sostenibilidad y sus efectos en las esferas económica, ambiental, social y laboral.

El Dr. Swinnen dijo que la confusión acerca de las normas era especialmente problemática para los exportadores. Mencionó un estudio de pequeños agricultores de Madagascar que producen hortalizas y las exportan a la Unión Europea (UE). Una sola empresa de Madagascar se encarga de organizar las exportaciones. Esto significa que los agricultores no saben de antemano a qué país de la UE van destinados sus productos, y cada país tiene normas diferentes. Por consiguiente, los agricultores cotejan todas las normas pertinentes y aplican la más severa a su entera producción, aunque con frecuencia excedan los requisitos. La norma GLOBALGAP que utilizan de modo creciente las empresas minoristas trata de abordar este problema desde el punto de vista de la demanda.

Con respecto a la aplicación de las normas, el orador destacó el papel de las empresas privadas, que a menudo instruyen a los productores acerca de las reglamentaciones que han de cumplir, les proporcionan insumos (por ejemplo, plaguicidas) y les enseñan técnicas de gestión y producción, todo lo cual, en último término, eleva la productividad en general.

En respuesta a la pregunta sobre la economía política de las normas, el Dr. Swinnen reclamó modelos comerciales más amplios y sofisticados. Esto era necesario porque el modo en que se formulan y aplican las normas influye en su eficiencia y en sus efectos para el bienestar social, y determina si limitan o no la innovación.

En lo referente al cotejo entre las reglas públicas y las privadas, aunque el objetivo de la intervención pública debe ser la garantía de la seguridad alimentaria, hay que dejar margen suficiente para que el sector privado pueda crear mercados especializados, si hay demanda de ellos. No obstante, si ciertas iniciativas afectan a todas las empresas o al mercado en su integridad, la distinción entre normas públicas y normas privadas se desdibuja y se hace problemática. Dado que algunas normas privadas se aplican incluso mediante sistemas operativos públicos, con arreglo a las normas de la OMC son impugnables en potencia.

La Dra. Courville respondió a la pregunta acerca del futuro de las normas pronosticando que el paisaje normativo iba a cambiar dramáticamente. Las organizaciones de normalización tendrán que reconsiderar sus modelos comerciales, que datan de los años noventa, vinculando cuestiones muy concretas, sectores específicos, así como productores y consumidores. Es necesario elaborar nuevos modelos comerciales y de gobernanza que no sean excluyentes, para asegurar su autonomía. Un buen ejemplo es el marco cambiante del sector de biocombustibles.

En cuanto a saber si las normas asfixian la innovación, la oradora dijo que ello depende del modo en que estén estructuradas. Señaló que lo mejor era recurrir a sistemas basados en el rendimiento y el impacto, que fomenten la innovación. Por otra parte, advirtió que las normas de carácter heterogéneo, como la ISO 26000, cumplen un fin distinto al de las normas de sostenibilidad.

La panelista se preguntó cuál sería la función legítima de los gobiernos en un sistema mundial de normas voluntarias. Afirmó que todos los sistemas creíbles de normas sociales y ambientales tienen por horizonte la justicia social y la protección del medio ambiente, o sea la sostenibilidad. Así pues, en vez de contrarrestar las reglamentaciones de la OIT o de los AMUMA, las normas voluntarias proporcionan mecanismos concretos de observancia, que incluso los gobiernos utilizan. El Gobierno de Guatemala, por ejemplo, exige una certificación del Consejo de Administración de Bosques antes de otorgar concesiones forestales en la Reserva de Biosfera Maya.

3. Conclusiones y camino a seguir

En la sesión quedó demostrada la necesidad de un debate más diferenciado sobre las normas públicas y privadas, y la manera de aumentar su complementariedad. El que las normas sean una forma de protección legítima o de proteccionismo sofisticado, o una oportunidad potencial de desarrollo, depende de su naturaleza, organización, especificaciones, aplicación y certificación. Se señalaron los seis siguientes desafíos principales:

“La necesidad de un debate más diferenciado sobre las normas públicas y privadas, y la manera de aumentar su complementariedad”

Primero, los sistemas de normas deben ser más transparentes para que tanto los productores como los consumidores puedan utilizarlos de modo creciente como instrumentos del comercio sostenible. A este respecto, hacen falta más estudios empíricos para demostrar los costos y beneficios de las normas.

Segundo, hay que mejorar la modelación de las normas. Esto es fundamental para evaluar con más precisión la eficiencia y los efectos en el bienestar social de las normas y proporcionar una base más adecuada a los que adoptan las decisiones.

Tercero, las normas han de ser creíbles para que las puedan aceptar los consumidores y los productores. Para ello hacen falta parámetros de referencia claros, un código para la formulación de normas y sistemas fiables de verificación. Además, los sistemas de normas deben armonizarse y simplificarse para reducir los costos y potenciar los impactos.

Cuarto, debe aclararse la función de la OMC en el proceso de formulación de normas, y en su aplicación.

Esto es importante también para determinar si las normas privadas deben quedar incluidas en el mandato de la OMC, y en qué forma.

Quinto, hay que seguir debatiendo la contribución que pueden aportar las normas voluntarias de sostenibilidad a una gobernanza sostenible real. Debe definirse de nuevo el papel de las organizaciones internacionales y regionales, las instituciones nacionales, las empresas privadas y los agentes de la sociedad civil en la formulación de las normas, para mejorar su eficacia y efectividad.

Por último, deben intensificarse los esfuerzos por concienciar a los consumidores, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, respecto de las normas. Esto es especialmente pertinente para los países en desarrollo, en los que la introducción de etiquetas voluntarias podría abrir un mercado interno completamente nuevo.



JJ. Establecimiento de una red mundial para aumentar la capacidad de los Estados Miembros en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la OMC¹

Martes 29 de septiembre de 2009 - 9.00-11.00 h

Moderador

Dr. Michael Strange² - Profesor adjunto del Centro para la Gobernanza Democrática basada en el Establecimiento de Redes, Departamento de Sociedad y Globalización, Universidad de Roskilde

Oradores

Profesor Gregory Shaffer - Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota

Sr. Brendan McGivern - Socio Ejecutivo de la oficina en Ginebra de White & Case LLP

Excmo. Sr. Virachai Plasai - Embajador de Tailandia en los Países Bajos, ex Director General del Departamento de Asuntos Económicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Tailandia

Sr. Johannes Bernabe - Asociado superior del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Organizada por

Centro para la Gobernanza Democrática basada en el Establecimiento de Redes, Universidad de Roskilde, y Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Informe redactado por

Dr. Michael Strange - Profesor adjunto del Centro para la Gobernanza Democrática basada en el Establecimiento de Redes, Departamento de Sociedad y Globalización, Universidad de Roskilde



Resumen

Aunque el mecanismo de solución de diferencias de la OMC es intergubernamental en la medida en que sólo pueden iniciar asuntos y estar representados en el procedimiento los Estados Miembros, el sistema no podría funcionar sin la intervención de una red más amplia de partes interesadas. Empresas privadas, letrados y organizaciones no gubernamentales proporcionan una asistencia inestimable a los Estados Miembros que esperan superar un desacuerdo a través del mecanismo de solución de diferencias. Los Estados Miembros que participan más activamente en el sistema de solución de diferencias han establecido relaciones amplias y fructíferas con actores no estatales que les han ayudado a identificar los posibles asuntos, han hecho importantes aportaciones a las comunicaciones y apoyan el complejo proceso de vigilancia del cumplimiento de las resoluciones de los grupos especiales.

Aunque es importante no exagerar la función de los actores no estatales, es necesario reconocer la existencia de esta red más amplia de partes interesadas, ya que ello contribuye a una mayor comprensión de la mejor manera de utilizar el mecanismo. Este punto tiene especial importancia en relación con la superación de la crítica frecuentemente citada de que los Estados Miembros que son países en desarrollo siguen estando insuficientemente representados en la solución de diferencias de la OMC. Por lo tanto, el propósito del panel fue examinar, prestando especial atención al desarrollo: a) la función de los actores no estatales en las diferencias planteadas en la OMC hasta el momento; b) si esos actores constituyen una amenaza para el sistema al socavar su carácter intergubernamental; y c) cómo se utilizan, y podrían utilizarse más, para aumentar la capacidad de los Estados Miembros de participar en el procedimiento.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Gregory Shaffer, Titular de la Cátedra de Derecho Melvin C. Steen en la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota

La primera intervención correspondió al Profesor Shaffer, cuya labor sobre la capacidad jurídica de los Estados Miembros en el sistema de solución de diferencias de la OMC encabeza el debate académico en este terreno y que ha efectuado estudios empíricos sumamente respetados sobre los Estados Unidos, las CE y países en desarrollo, incluido el Brasil.

El Profesor Shaffer señaló para comenzar que la cuestión de si los Estados Miembros tienen la capacidad de participar en el sistema de solución de diferencias de la OMC es importante por cuatro razones: 1) los reclamantes han tenido en gran medida éxito, y hay pruebas de que, como resultado, han aumentado las exportaciones de las mercancías en cuestión al país destinatario; 2) la impugnación de obstáculos al comercio puede mejorar la relación de intercambio de un país; 3) la manera en que se defienden las distintas posiciones puede conformar la legislación de la OMC a lo largo del tiempo; y 4) la negociación política sobre las medidas comerciales tiene lugar al amparo de la legislación de la OMC. No obstante, el nivel de participación en el sistema de los Miembros de la OMC varía considerablemente. El Profesor Shaffer examinó tres posibles explicaciones.

En primer lugar, existe una estrecha correlación entre la estructura del comercio y el número de asuntos sometidos al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Esta explicación parece indicar que el sistema es imparcial. No obstante, el Profesor Shaffer señaló que, por debajo de un determinado nivel de comercio, la participación en la solución de diferencias de la OMC es nula, lo cual es el caso de un gran número de Miembros. El orador declaró que "se puede apreciar que la variación de la participación no sólo da lugar a una diferencia cuantitativa sino a diferencias cualitativas -en algunos casos, los Miembros quedan sencillamente fuera del sistema legal"-.

En segundo lugar, el Profesor Shaffer hizo referencia a investigaciones realizadas por Chad Bown que parecen indicar que las dimensiones del mercado son una variable que explica la variación de la participación. Los Miembros con grandes mercados tienden a plantear asuntos en los que un obstáculo al comercio afecta a múltiples Miembros, lo cual, según Bown, refleja el

hecho de que las dimensiones del mercado aumentan el poder de retorsión de un Miembro en la solución de diferencias. Cuando un asunto concluye finalmente con una solución negociada, son los Miembros que tienen los mayores mercados los que están mejor equipados para asegurarse de que esa solución responda a sus intereses comerciales.

En tercer lugar, el Profesor Shaffer consideró que existe una clara correlación entre la capacidad jurídica y la participación de un Miembro en el sistema. El orador desarrolló esta explicación examinando las dificultades fundamentales que presenta la utilización de la solución de diferencias de la OMC por los países en desarrollo. Esas dificultades estaban relacionadas con: 1) los conocimientos especializados de carácter jurídico y técnico; 2) los recursos financieros; 3) las diferencias de poder y medios; y 4) la capacidad del gobierno.

Capacidad jurídica y técnica: Muchos de los Miembros de la OMC carecen de la capacidad jurídica de formular reclamaciones. La falta de compromiso con el sistema significa que el interés de los abogados en formación en ser instruidos en la legislación de la OMC es reducido. Esto está en claro contraste, en particular, con los Estados Unidos, donde hay numerosos cursos de derecho comercial internacional. A medida que aumenta la complejidad de la legislación de la OMC -cuya jurisprudencia ocupa 30.000 páginas- la disparidad entre el conocimiento de esa legislación y las exigencias de la solución de diferencias de la OMC sólo agravará aún más este problema.

Aspectos financieros: La participación en el sistema se percibe como costosa. La existencia del Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC permite a los países en desarrollo disponer de servicios jurídicos a precios reducidos. Sin embargo, sigue siendo necesario tener en cuenta los costos, dados los riesgos de que el asunto se pierda y de que las resoluciones correspondientes no se cumplan. Varios Ministerios -incluido el de Hacienda- participarán en la decisión de iniciar o no una diferencia y tendrán que ser convencidos de que los posibles beneficios compensan los posibles costos.

Diferencias de poder: Los ministerios que deciden si se debe iniciar un asunto no adoptan su decisión sin tener en cuenta las demás realidades políticas. Para ilustrar este proceso, el Profesor Shaffer se refirió al primer asunto iniciado por un país menos adelantado, Bangladesh, que presentó una reclamación contra la India. Declaró que el mayor obstáculo a la iniciación del asunto fue el proceso interministerial por el que





se puso a prueba si el Gobierno tendría la resolución de presentar una reclamación contra la India, un país mucho más grande.

Capacidad del gobierno: La legislación de la OMC es distinta de otros tipos de derecho internacional público y crea dificultades sin precedentes para las instituciones gubernamentales. Requiere también nuevos tipos de relaciones entre los participantes. Por ejemplo, es necesario que exista una cooperación permanente entre la capital del país y la misión en Ginebra. Esto exige que se disponga de una unidad básica con ciertos conocimientos especializados de la legislación de la OMC. Los países en desarrollo que han participado activamente en la solución de diferencias de la OMC -incluidos el Brasil y Tailandia- lo han hecho mediante la creación de unidades jurídicas especializadas. Por otra parte, es necesario que exista un mecanismo de coordinación que garantice que todos los departamentos gubernamentales actúen en forma coordinada en lugar de permitir que un departamento dificulte el desarrollo de un asunto en respuesta a presiones internacionales relacionadas con su esfera de competencia. En muchos casos, el apoyo que la misión en Ginebra recibe de la capital del país es insuficiente. Esto tiene importancia, en particular, cuando la solución de la diferencia exige que se cumplan plazos estrictos. En el caso del Brasil, a la existencia de una misión en Ginebra bien equipada y bien apoyada por la capital se suma la colaboración con el sector privado y abogados privados que poseen los conocimientos especializados necesarios. Estas "asociaciones del sector público y el sector privado", como las llamó el Profesor Shaffer, significan que los participantes que tienen experiencia de primera mano de la manera en que actúa un obstáculo al comercio y de los hechos pertinentes pueden comunicar esa información al gobierno a fin de que se pueda identificar y llevar adelante las reclamaciones. Además del sector privado, la sociedad civil ha desempeñado en ocasiones una función similar, por ejemplo cuando ONG nacionales y extranjeras que se ocupaban de cuestiones ambientales ayudaron al Brasil a defender su posición contra las CE en el caso de la importación de neumáticos recauchutados.

“La finalidad última y el mayor éxito del sistema de la OMC es ... convencer a los países de que no impongan obstáculos proteccionistas”

Para terminar, el Profesor Shaffer declaró que "ante todo, la finalidad última y el mayor éxito del sistema de la OMC es ... convencer a los países de que no impongan obstáculos proteccionistas". El orador hizo referencia a un proyecto emprendido por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible para examinar las opciones a que pueden recurrir los países en desarrollo a fin de aumentar su capacidad jurídica en el marco de la solución de diferencias de la OMC. Los resultados de ese proyecto serán publicados por Cambridge University Press en 2010.

(b) Brendan McGivern, Socio Ejecutivo de las oficinas en Ginebra del gabinete jurídico White & Case

Se encargó de la segunda intervención el Sr. McGivern que, en su calidad de letrado privado, cuenta con una gran experiencia en la manera de ayudar a los Estados Miembros a aumentar su capacidad jurídica en el marco del mecanismo de solución de diferencias.

El Sr. McGivern dividió su intervención en tres partes: 1) evolución de la función del letrado privado en la solución de diferencias de la OMC; 2) cuestiones sistémicas resultantes de la utilización de letrados privados, incluidos los conflictos de intereses y la obligación de confidencialidad; y 3) estrategias que pueden aplicar los países en desarrollo cuando utilizan letrados privados en las diferencias planteadas en la OMC.

Evolución de la función del letrado privado en la solución de diferencias de la OMC: Como asesores de los gobiernos en las diferencias planteadas en el GATT y la OMC, los letrados privados han participado activamente en el sistema desde hace largo tiempo. Esto se debe en parte a la función que siempre desempeñaron en las diferencias comerciales las empresas privadas, que deben estar representadas por abogados privados. El Sr. McGivern explicó que, con arreglo al concepto general de protección diplomática del derecho internacional, es una práctica normal que el Estado-nación conceda protección diplomática a una de sus propias empresas, ya sea ésta el reclamante o el demandado. Para ilustrar este punto, el orador se refirió a la diferencia en el marco de la OMC denominada formalmente *Comunidades Europeas y determinados Estados miembros - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles* pero conocida con el nombre de "*Boeing - Airbus*". A cambio de su protección diplomática, los gobiernos esperan que las empresas privadas les ayuden a preparar y defender

sus posiciones en los asuntos. Esto ha exigido una labor considerable de letrados privados.

Sin embargo, sólo se ha dado acceso directo a las actuaciones a los letrados privados a partir del asunto *CE - Banano*. Inicialmente, los Estados Unidos se opusieron a una solicitud de Santa Lucía de que se permitiera la presencia en la sala de su abogado privado, sobre la base de que, como citó el Sr. McGivern, “en caso de que se permitiera la participación de abogados privados en las reuniones de los grupos especiales y en las audiencias del Órgano de Apelación, habría que resolver varias cuestiones en relación con la deontología de los abogados, los conflictos de intereses, la representación de varios gobiernos y la confidencialidad”. El Sr. McGivern describió a continuación la resolución del Órgano de Apelación en la que se señaló el largo historial de participación activa de letrados privados en la solución de diferencias en el GATT y la OMC y, lo cual es importante, se adujo que la participación de letrados privados en los procedimientos era un medio de ayudar a los países en desarrollo a utilizar mejor el mecanismo. Refiriéndose a la observación formulada anteriormente por el Profesor Shaffer de que muchos Estados Miembros tienen una participación nula en el sistema, el orador sostuvo que el recurso a letrados privados era una manera de que esos Miembros pudieran superar su falta de experiencia en relación con la solución de diferencias de la OMC.

Una preocupación causada por la utilización de letrados privados ha sido que las personas formadas como abogados no comprenden suficientemente el contexto de políticas, en la medida en que dan prioridad a un enfoque basado en la necesidad de ganar a toda costa o de “tierra abrasada” y no dejan ningún margen para la diplomacia. Sin embargo, a juicio del Sr. McGivern, este temor es infundado ya que, incluso en la etapa de las consultas, la solución de diferencias de la OMC es, en la práctica, un procedimiento contencioso y no diplomático. Además, agregó, la mayor parte de los abogados que participan en los procedimientos de la OMC son bastante sensibles al contexto de políticas.

Cuestiones sistémicas: El código de conducta de la OMC -que abarca los conflictos de intereses y la obligación de confidencialidad- no se aplica a los letrados privados. No obstante, el Sr. McGivern adujo que esto no era un problema en la práctica puesto que los letrados privados ya están obligados por las normas de su propio colegio profesional, que son habitualmente mucho más estrictas que el código de conducta de la OMC. Por lo tanto, los letrados privados no presentan

problemas significativos en relación con los conflictos de intereses o la necesidad de confidencialidad.

Estrategias que pueden aplicar los países en desarrollo en la solución de diferencias de la OMC utilizando letrados privados: El Sr. McGivern puso de relieve que la función que desempeñan los letrados privados en el sistema depende en último término de los Estados Miembros, puesto que, a fin de cuentas, es el gobierno el que tiene el control. Sobre la base de su propia experiencia, el orador examinó la manera en que, con frecuencia, los participantes gubernamentales que adoptan una perspectiva más amplia, más allá de la necesidad de ganar el asunto, moderan la posición de los abogados. En algunos casos, a fin de reducir al mínimo los costos jurídicos, el gobierno elabora el proyecto inicial de una comunicación y a continuación la transmite al letrado privado para que éste formule observaciones al respecto. En relación con el control gubernamental, el Sr. McGivern declaró: “Es una actividad en colaboración con el gobierno interesado; en realidad, se trata de un trabajo en equipo en todas las etapas.”

“ Los países en desarrollo pueden aumentar su capacidad jurídica uniéndose a uno de los Miembros de la OMC de mayor tamaño para plantear una diferencia ”

Además de poder recurrir al Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, los países en desarrollo pueden aumentar su capacidad jurídica uniéndose a uno de los Miembros de la OMC de mayor tamaño para plantear una diferencia. Miembros como los Estados Unidos y las CE tienen especial interés en hacer participar a las partes que apoyan su posición. Esas vinculaciones pueden ayudar a los países en desarrollo, ya que pueden contar así con los recursos jurídicos de los Miembros de mayor tamaño.

(c) Virachai Plasai, Embajador de Tailandia en La Haya

Realizó la tercera intervención el Embajador Plasai, que antes fue Director General del Departamento de Asuntos Económicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Tailandia y que se encontraba bien situado para examinar las posibilidades de aumentar la participación de los Estados Miembros que



son países en desarrollo mediante vinculaciones con actores no estatales.

Declarando que Tailandia ha participado en varias diferencias en el marco de la OMC, el Embajador Plasai explicó que su país cree que el sistema puede funcionar, aunque su utilización eficaz exige que los Miembros le dediquen en forma permanente enormes recursos jurídicos. En este sentido, es más que probable que los países en desarrollo se encuentren en situación de desventaja. En cuanto a la función de los actores no estatales, la sociedad civil tailandesa parece tener especial interés en las negociaciones que se celebran en la OMC más que en el procedimiento de solución de diferencias. La participación de Tailandia en el sistema está más impulsada por partes interesadas del sector privado, que son “actores naturales” de la solución de diferencias de la OMC debido a sus intereses comerciales.

El Embajador Plasai consideró que los actores no estatales desempeñan funciones que pueden ser útiles y constructivas y pueden actuar incluso como complemento de los participantes gubernamentales y fortalecerlos. Tailandia ha contratado a expertos jurídicos independientes para que actúen como sus abogados en las diferencias iniciadas en el marco de la OMC. Esto se debe a que no puede permitirse asignar a sus abogados del sector público a trabajar a tiempo completo en los asuntos que se plantean en la OMC debido a las otras funciones que éstos desempeñan cotidianamente. Además, sus abogados poseen una formación general, pero son necesarios abogados especializados para proporcionar asesoramiento en las complejas diferencias comerciales que se resuelven en la OMC. Cuando Tailandia participa en una diferencia, los letrados privados trabajan bajo la dirección de los abogados del Gobierno y conforme a las políticas indicadas por éstos.

Tailandia es miembro fundador del Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (ACWL) y utilizó por primera vez sus servicios en la diferencia *CE - Subvenciones a la exportación de azúcar*. Los abogados del ACWL comprenden con frecuencia que los Miembros no desean ganar a toda costa sino que quieren dejar un margen para la diplomacia. El Embajador Plasai observó que el ACWL funciona muy bien como organización internacional que actúa como gabinete jurídico y que puede ayudar más a los Miembros dando a los abogados del sector público mayores oportunidades de participar y obtener experiencia aprendiendo mediante la práctica en los asuntos de solución de diferencias en

el marco de la OMC, especialmente con respecto a las cuestiones de procedimiento que plantea el ESD.

(d) Johannes Bernabe, Asociado superior del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

La última intervención corrió a cargo del Sr. Bernabe, que habló como miembro activo de una ONG que establece redes con otras partes interesadas para aumentar la capacidad de los Estados Miembros que son países en desarrollo de utilizar mejor el sistema de solución de diferencias de la OMC.

El Sr. Bernabe enumeró en primer lugar tres aspectos de la labor del ICTSD encaminada a aumentar la capacidad de los Miembros de la OMC, y en particular de los países en desarrollo, de participar en el mecanismo de solución de diferencias: 1) diálogos en diversas capitales y en Ginebra; 2) trabajos sobre investigaciones y diversas cuestiones; y 3) el semanario Bridges y publicaciones mensuales. En general, el ICTSD centra su labor en la difusión de conocimientos sobre la evolución sustantiva de la legislación de la OMC y en los efectos de las políticas u opciones en materia de políticas que con frecuencia no se examinan en otros lugares.

El Sr. Bernabe explicó que, al producir y difundir este material, el ICTSD debe trabajar con distintas “partes interesadas de la capital, representantes de diversas misiones aquí [en Ginebra], el sector privado, las ONG y los círculos académicos, tratando de identificar esas cuestiones”. Una estrategia concreta que ha tenido resultados satisfactorios consiste en asociarse con instituciones locales que, a continuación, pueden ayudar a sus gobiernos a evaluar las posibles diferencias. El orador se refirió a dos ejemplos relativos a Indonesia y Filipinas, países en los que la colaboración del ICTSD con instituciones locales llevó a que se dictaran nuevos cursos sobre la legislación de la OMC.

El ICTSD también ha utilizado sus diálogos como medio de reunir a participantes pertenecientes a distintos organismos gubernamentales y examinar las posibilidades de mejorar su coordinación en las diferencias planteadas en la OMC. Contrariamente al ACWL y a los gabinetes jurídicos, el ICTSD se encuentra en una posición privilegiada para analizar los efectos de las resoluciones resultantes de las diferencias en las políticas y comunicar los resultados de esas investigaciones a las capitales mediante los diálogos. El ICTSD utiliza también sus diálogos como



medio de informar sobre la labor del ACWL, que no es muy conocido en las capitales.

A juicio del Sr. Bernabe, el mayor obstáculo con que se enfrentan los países en desarrollo que consideran la posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la OMC no es el costo -ya que pueden recibir servicios de asesoramiento jurídico a precios rebajados del ACWL y de algunos gabinetes jurídicos- sino, más bien, el temor a las represalias de Estados Miembros más poderosos. En muchas ocasiones, no tienen verdaderas razones para abrigar ese temor, aunque también ha habido casos de amenazas reales para disuadirlos de participar en diferencias.

2. Conclusiones y camino a seguir

En términos generales, el panel llegó a la conclusión de que aquellos que participan en la solución de diferencias de la OMC tienen gran importancia, ya que la manera en que se aplica la legislación de la OMC determina lo que esa legislación significa en la práctica.

Aunque se mencionó a las ONG, gran parte del debate se centró en la función de los letrados privados y, en menor medida, las empresas privadas como actores principales que ayudan a los Estados Miembros a defender sus posiciones. La relación entre los Estados Miembros y esos actores no estatales funciona como una asociación productiva, aunque se tuvo especial cuidado en poner de relieve que los Estados Miembros siguen siendo el motor principal del mecanismo.

Notas finales

1 El autor desearía dar las gracias a los panelistas por sus intervenciones y al Consejo Danés de Investigación en Ciencias Sociales y el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD) por su financiación. El panel es el producto de un proyecto más amplio del Consejo Danés de Investigación en Ciencias Sociales titulado "Adopción de decisiones complejas a nivel mundial: el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC como red transnacional de gobernanza". Puede hallarse más información en la siguiente dirección: <http://akira.ruc.dk/~mstran/>.

2 Correo electrónico: mstran@ruc.dk. Dirección postal: Department of Society & Globalisation, Building 25, Roskilde University, Universitetsvej 1, DK-4000 Roskilde, Dinamarca.

KK. Hacia una comprensión de las disciplinas de la OMC sobre la ayuda interna a la agricultura

Martes 29 de septiembre de 2009 - 9.00-11.00 h

Moderador

Profesor David Orden - Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y Virginia Tech

Oradores

Excmo. Dr. David Walker - Embajador, Representante Permanente de Nueva Zelandia ante la OMC y Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria

Profesor Tim Josling - Universidad de Stanford

Profesor Munisamy Gopinath - Universidad del Estado de Oregón

Sra. Valeria Csukasi - Primera Secretaria, Misión Permanente del Uruguay, y Presidenta del Comité de Agricultura

Organizada por

Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)

Informe redactado por

Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)



Resumen

Uno de los principales desafíos con que se enfrenta el sistema multilateral de comercio sigue siendo la formulación de nuevas normas sobre la ayuda interna a la agricultura a fin de reducir las distorsiones del mercado internacional. Las normas de la OMC sobre la ayuda interna son fundamentales, pero no se comprenden bien en este complejo contexto de políticas. La sesión reunió a investigadores y especialistas en políticas con objeto de abordar las normas vigentes y las propuestas, así como otras opciones, para reforzar el sistema basado

en normas por el que se rige la ayuda mundial a la agricultura. Dos de los ponentes basaban sus análisis en un proyecto de estudio del IFPRI en el que se evalúan las implicaciones de las normas con relación a las políticas de un conjunto diverso de países desarrollados y países en desarrollo, entre ellos la UE, los Estados Unidos, el Japón, Noruega, el Brasil, China, la India y Filipinas¹. Las proyecciones de la ayuda hasta mediados del decenio de 2010 proporcionan una base para evaluar los posibles efectos de un nuevo acuerdo.

Cuestiones básicas

La sesión se centró en cuatro cuestiones básicas

1. ¿Ha logrado el Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura aumentar la transparencia de las políticas en la esfera de la ayuda interna?
2. ¿Han motivado las normas del Acuerdo a los países para que cambien sus políticas internas de manera que se reduzcan los efectos económicos causantes de distorsión del comercio?
3. Si se establecen nuevas normas en las negociaciones de Doha en curso, ¿se traducirán esas nuevas normas en un conjunto de incentivos más eficaz para reducir las distorsiones de la producción y el comercio?
4. ¿Qué mejoras podrían hacerse, incluso yendo más allá de las negociaciones de Doha, en cuanto a la manera de notificar la ayuda interna a la OMC?

Las limitaciones de la ayuda interna constituyen una parte esencial de las disciplinas en la esfera de la agricultura, junto con la mejora del acceso a los mercados y la competencia de las exportaciones. Se llegó a la conclusión de que se había aumentado la transparencia con una coherente base de datos de notificaciones que refleja la trayectoria de las políticas nacionales. Los cambios de política han reducido sobre todo la Medida Global de la Ayuda (MGA) notificada, aunque se observan algunas excepciones. Las causas de la reforma de las políticas, o de la falta de reforma, difieren entre los distintos países.

La parte de la MGA que adolece de ambigüedades analíticas es la del sostenimiento de los precios del mercado (SPM), que se mide con respecto a los productos pertinentes multiplicando la diferencia entre un precio de referencia fijo y el precio administrado por la cantidad de producción con derecho a recibir este último precio. Esa medida, en particular, se traslapa con los compromisos en materia de acceso a los mercados, y se ha constatado que resulta un indicador imperfecto de cambio de política. Una conclusión satisfactoria de las negociaciones de Doha haría que los compromisos en materia de ayuda interna fueran más rigurosos. Los nuevos compromisos suprimirían gran parte de la flexibilidad de que gozan actualmente los países para pasar de una categoría de ayuda a otra, pero no resolverían la ambigüedad con respecto al SPM.

Se podría mejorar la vigilancia y las disciplinas en relación con la ayuda interna mediante notificaciones más tempranas, mayor coherencia entre los países en el cálculo de la MGA y, posiblemente, separando el SPM de los pagos directos no exentos, ya que tienen efectos económicos diferentes. Desde una perspectiva de política pragmática, se hizo hincapié en el logro de una liberalización progresiva sobre la base de los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) David Orden, IFPRI y Virginia Tech

Para que las normas del comercio internacional sean efectivas, se debe vigilar el cumplimiento por los países de sus compromisos en el marco de esas normas y, en su caso, hacer que se cumplan. El Profesor Orden inició la sesión haciendo hincapié en que el proceso de notificación había logrado aumentar sustancialmente la transparencia de las políticas. Cuando se dispone de información anual, es posible establecer vínculos directos entre los cambios de política y la ayuda interna notificada en el año correspondiente. Ahora bien, como el Comité de Agricultura sigue señalando, la función de las notificaciones como instrumento para rastrear políticas y vigilar el cumplimiento de las normas se ve obstaculizada cuando se presentan con demoras importantes. Por su diseño, las notificaciones no abarcan proyecciones prospectivas, pertinentes para debates sobre políticas centrados en los efectos que probablemente tendrán las decisiones a lo largo de un período futuro. Así pues, los estudios independientes constituyen una valiosa fuente complementaria de información para la vigilancia de las políticas.

(b) David Walker, Embajador, Representante Permanente de Nueva Zelanda ante la OMC y Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria

En sus observaciones introductorias el Embajador Walker indicó que, 15 años atrás, las normas del GATT eran básicamente ineficaces en la esfera de la agricultura, y las subvenciones eran sustanciales. Los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura constituyeron un primer paso hacia el establecimiento de disciplinas internacionales con respecto a los tres pilares de acceso a los mercados, competencia de las exportaciones y ayuda interna, sin el cual no habría compromisos sobre niveles máximos. Las negociaciones de Doha parten de esa base, y en ellas





se consideran reducciones sustanciales. Esto incluye la disposición de los Miembros a eliminar las subvenciones a la exportación para 2013, como se declaró en la Reunión Ministerial de Hong Kong, y las negociaciones en curso sobre la realización de recortes con arreglo a una fórmula estratificada, en virtud de la cual los países con niveles iniciales más elevados de aranceles o ayuda interna contraen mayores compromisos de reducción, aunque con ciertas flexibilidades. El Embajador Walker examinó los compromisos y las reducciones objeto de debate con respecto a la ayuda global causante de distorsión del comercio (cuya definición abarca la MGA Total Corriente, el compartimento azul y la ayuda *de minimis*), los componentes de la ayuda interna global causante de distorsión del comercio (AGDC), y la ayuda por productos específicos. Señaló también los mucho mejores procedimientos de vigilancia previstos en las negociaciones para aumentar la transparencia.

“ 15 años atrás, las normas del GATT eran básicamente ineficaces en la esfera de la agricultura, y las subvenciones eran sustanciales. Los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura constituyeron un primer paso hacia el establecimiento de disciplinas internacionales ”

Compromisos de los países desarrollados

Como base para determinar si las normas vigentes han fomentado cambios de las políticas internas, así como los posibles efectos de un acuerdo de Doha, los ponentes que informaban del estudio del IFPRI presentaron análisis de 1) notificaciones disponibles y, en caso necesario, notificaciones “en la sombra” (es decir, que cabía esperar se presentaran, cuando no se había presentado ninguna); y 2) proyecciones de probables notificaciones hasta mediados del decenio de 2010, basadas en decisiones de política y condiciones de mercado previstas. Durante los primeros años de las negociaciones (2001-2006), cuando se establecían con grandes dificultades las líneas generales de posibles compromisos, una cuestión especialmente importante era si los posibles compromisos de Doha serían vinculantes con respecto a políticas anteriores notificadas. Al aumentar los precios de los productos agropecuarios en 2007-2008, se pensó en general que se iniciaba una nueva era de precios más elevados. Las

proyecciones de precios están sujetas a incertidumbre, pero una variación de los precios de esa índole repercutiría en el rigor de los compromisos sobre ayuda interna. Las proyecciones se realizaron en parte para hacer esa evaluación.

(c) Tim Josling, Universidad de Stanford

Con respecto a los cuatro países desarrollados abarcados por el estudio, el Profesor Josling informó de diversas experiencias que probablemente coincidirían con las de otros países:

- El Japón ha notificado principalmente ayuda del compartimento verde y MGA Total Corriente. Su SPM descendió considerablemente en 1998, al cambiar la política de sostenimiento de los precios del arroz. Ello redujo tanto su MGA Total Corriente notificada y prevista que ni las actuales obligaciones ni posibles compromisos en materia de MGA o AGDC en el marco de la Ronda de Doha impondrían limitaciones de la ayuda prevista (o incluso anterior). Ahora bien, el SPM notificado por el Japón desciende enormemente si se compara con el ligero movimiento descendente del valor de la protección nominal (VPN) de los productos correspondientes, medido anualmente y basado en la producción nacional total y la diferencia entre los precios internos y los precios internacionales comunicados por la OCDE.
- En el caso de Noruega, se notifica ayuda en cada una de las categorías del compartimento verde, el compartimento azul y la MGA. Toda su MGA consiste esencialmente en SPM, que se ha mantenido bastante constante en un nivel próximo a su compromiso. El SPM está también relativamente próximo al VPN, calculado sobre la base de la producción total y las diferencias de precios anuales. Los posibles compromisos en materia de MGA, compartimento azul y AGDC en el marco de la Ronda de Doha hubieran impuesto limitaciones si se hubieran aplicado anteriormente, y se prevé que las impondrán en el futuro. Así pues, parece que Noruega tendrá que introducir algunos cambios en sus instrumentos de política si se llega a un acuerdo en la Ronda de Doha.
- En lo que se refiere a la UE, ha aumentado la ayuda del compartimento azul notificada y (después) la ayuda del compartimento verde, en tanto que ha descendido la MGA Total Corriente notificada al reducirse el SPM. Este último refleja los cambios de política, pero actualmente subestima el VPN. Incluso con esos cambios de política, los posibles

compromisos en materia de MGA, el compartimento azul y la AGDC en el marco de la Ronda de Doha hubieran impuesto limitaciones de la ayuda anterior notificada. Los compromisos en materia de MGA y AGDC en el marco de la Ronda de Doha podrían imponer limitaciones a la UE en el futuro si no se realizan nuevas reformas de sus políticas.

- El caso de los Estados Unidos es tal vez el más complejo. Su actual MGA Total incluye un SPM relativamente escaso, y tanto la MGA Total Corriente como la ayuda notificada como ayuda *de minimis* no referida a productos específicos son sumamente sensibles a los precios mundiales. La MGA Total Corriente de los Estados Unidos ha excedido del posible compromiso en el marco de la Ronda de Doha en 7 de los últimos 13 años, y los problemas con respecto al cumplimiento del compromiso existente en materia de MGA son notorios y no se han resuelto. Las proyecciones sobre la base de precios relativamente firmes y la continuación de sus políticas de ayuda de 2008 parecen indicar que los posibles compromisos en materia de MGA y AGDC en el marco de la Ronda de Doha no impondrían limitaciones a los Estados Unidos, aunque su libertad sería relativamente escasa y podría desaparecer en diversas circunstancias plausibles.

En cuanto a la repercusión de las normas sobre ayuda interna contenidas en el Acuerdo en los cambios de política, y los posibles efectos de una conclusión de la Ronda de Doha en esos cuatro países desarrollados, hay muchas maneras de describir un "vaso medio lleno". Es evidente que las normas de la OMC dan cabida al cambio de las políticas de la UE y lo fomentan, y el acuerdo de Doha seguiría asumiendo la atonía creada por las reformas realizadas en el marco de su compromiso. La nueva dirección de las políticas es también apropiada por razones internas. Los Estados Unidos estuvieron cerca de su compromiso sobre MGA Total Corriente, pero últimamente han adquirido flexibilidad como consecuencia del aumento de los precios del mercado.

El examen de las notificaciones sobre el comportamiento del SPM suscita algunas cuestiones inquietantes. Tanto en el Japón como en la UE el descenso del SPM parece ser anterior a los efectos reales de las políticas en los productores. El VPN ha disminuido a un ritmo más lento. Así pues, de hecho, los países han logrado para sí mismos cierta libertad de política en el marco del compromiso en materia de MGA mediante los cambios que han afectado al SPM, pero no protección para los productores con relación a los precios mundiales. Gran

parte de la libertad estimada para los Estados Unidos en el marco de posibles compromisos en materia de MGA y AGDC en el marco de la Ronda de Doha tiene un origen similar.¹ El análisis relativo a Noruega señala que puede haber algunas opciones para refundir las subvenciones reduciendo el SPM, manteniendo al mismo tiempo la protección arancelaria permitida en el marco de la Ronda de Doha.

(d) Munisamy Gopinath, Universidad del Estado de Oregón

Compromisos de los países en desarrollo

En lo que se refiere a los países en desarrollo, el Profesor Gopinath expuso también una serie de experiencias. En el marco del Acuerdo vigente:

- La India sólo ha notificado su ayuda interna correspondiente al período 1995-1997, de manera que se computan una serie de notificaciones potenciales ("en la sombra"). El SPM de la India ha sido principalmente negativo, ya que los precios exteriores de referencia han sido superiores a los precios administrados en los casos del arroz y el trigo. Las cantidades con derecho a recibir el precio administrado notificadas se basan en niveles de compras que representan sólo una parte de la producción total. Las subvenciones a los insumos, con inclusión de las destinadas a energía eléctrica y obras de riego, están comprendidas en dos categorías: trato especial y diferenciado (párrafo 2 del artículo 6) y MGA no referida a productos específicos. Esta ayuda ha sido inferior al nivel *de minimis* del 10 por ciento permitido. Los desembolsos correspondientes al compartimento verde han aumentado aproximadamente el 8 por ciento del valor de la producción agropecuaria.

- China sólo ha notificado su ayuda interna correspondiente a 1999-2001, de manera que también en este caso se computan notificaciones potenciales ("en la sombra"). El SPM ha sido principalmente negativo y las cantidades con derecho a recibir el precio administrado se basan en las cantidades compradas. La ayuda no referida a productos específicos ha sido inferior al 2 por ciento del valor de la producción agropecuaria (sin incluir las subvenciones a la energía eléctrica y las obras de riego, sobre las que no se dispone de estimaciones). Las subvenciones a los insumos han aumentado en los últimos años, pero siguen siendo muy inferiores al nivel *de minimis* del 8,5 por ciento permitido a China. Los desembolsos correspondientes al compartimento



verde son aproximadamente del 10 por ciento del valor de la producción.

- Filipinas ha notificado su ayuda interna correspondiente al período 1995-2004. El SPM ha sido positivo y el producto básico fundamental ha sido el arroz. La diferencia entre el precio administrado y el precio de referencia es superior a la diferencia entre el precio
- El Brasil ha notificado su ayuda correspondiente al período 1995-2004. Su compromiso en materia de MGA es reducido (912 millones de dólares EE.UU.). Las principales políticas aplicadas son el pago de ayuda a los cultivos y las subvenciones del crédito/reprogramación de la deuda. La MGA Total Corriente notificada ha sido muy inferior al compromiso del Brasil. Al igual que la India, el Brasil notifica la ayuda no referida a productos específicos en el marco del trato especial y diferenciado y como ayuda *de minimis*. Representa menos del 4 por ciento del valor de la producción.

En general, en el caso de esos cuatro países en desarrollo las normas de la OMC y los compromisos contraídos en su marco no han limitado en medida importante su ayuda interna. El trato especial y diferenciado ofrece una categoría en la que pueden incluirse subvenciones -que en otro caso estarían limitadas- cuando cumplen determinados criterios relacionados con el desarrollo. Aunque esto permite a los países en desarrollo abordar la pobreza de los medios rurales mediante la prestación de ayuda a los agricultores, reduce la efectividad de las normas de la OMC, que están también destinadas a apartar a los países de formas de ayuda con efectos de distorsión del comercio. En la práctica, aun en el caso de que la ayuda notificada por esos cuatro países en el marco del trato especial y diferenciado se hubiera incluido en sus respectivas MGA, la ayuda ha sido tan reducida que no hubieran sido aplicables sus compromisos. Si en países grandes como la India o China la ayuda aumenta a medida que siguen creciendo los ingresos, diversas interpretaciones en el marco de las normas pueden resultar cuantitativamente más importantes para la creación de libertad. Las modalidades de Doha no disminuyen los límites de la ayuda interna, excepto en el caso del Brasil, que se enfrentaría a un compromiso de menor MGA y una reducción del nivel *de minimis*.

El sostenimiento de los precios del mercado puede resultar problemático para los países en desarrollo en el futuro. La ayuda por productos específicos se ha

mantenido muy por debajo de los niveles permitidos en los casos de la India, China, Filipinas y el Brasil. No obstante, si los precios administrados siguen aumentando con relación a los precios de referencia fijos, tal vez la India o China tengan que notificar un SPM positivo, o quizás Filipinas o el Brasil aumenten su SPM. Los estudios del IFPRI indican posibles dificultades para el cumplimiento de las obligaciones basadas en las normas -por lo menos con respecto a algunos productos básicos- en uno o varios de esos países.

(e) Valeria Csukasi, Primera Secretaria, Misión Permanente del Uruguay, y Presidenta del Comité de Agricultura

Perspectivas en cuanto a políticas

La Sra. Csukasi indicó que todos los Miembros están obligados a participar en el proceso de notificación y examen. El Comité de Agricultura está emprendiendo varias iniciativas encaminadas a mejorar la capacidad de los países en desarrollo para presentar notificaciones, y también han mejorado las notificaciones de varios países desarrollados que figuran entre los principales otorgantes de subvenciones. Las sanciones propuestas por incumplimiento de la obligación de notificar, sugeridas en las primeras etapas de las negociaciones de la Ronda de Doha, no resultaron ser realistas. En su lugar, el Comité de Agricultura ha tratado de utilizar en toda su capacidad las normas existentes y fortalecer el proceso de exámenes por homólogos. La Sra. Csukasi señaló que los países pueden presentar en el Comité, para su examen, contranotificaciones en las que indiquen lo que estiman que serían las notificaciones sobre ayuda interna de un Miembro que no notifica dicha ayuda, pero nunca se ha hecho. Así pues, parecen existir instrumentos para un proceso de notificación eficaz, pero el proceso de examen tiene que funcionar mejor.

En cuanto a la efectividad de los compromisos de ayuda interna, la Sra. Csukasi indicó que las disciplinas existentes funcionan, porque los países no sobrepasan sus limitaciones. Como representante del Uruguay, país que otorga escasas subvenciones y tiene intereses de exportación de productos agropecuarios, señaló que hay dos maneras de contemplar las propuestas sobre ayuda interna presentadas en la Ronda de Doha: que las reducciones no son suficientes o que no es posible obtener todo lo que se quiere en esta Ronda. Se mostró partidaria de que se finalizaran las disciplinas reforzadas de las negociaciones de Doha. El objetivo de la OMC es lograr una liberalización progresiva, y la cuestión de



que las reducciones no vayan lo bastante lejos podría abordarse en una futura ronda.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Al ser los asistentes a la sesión tan numerosos que no quedaba un solo asiento vacío, tras las exposiciones de los ponentes se mantuvo un animado debate. El público y los ponentes hicieron varias observaciones sobre las siguientes cuestiones: si en los Estados Unidos y la UE se medían adecuadamente las subvenciones; cómo daba cuenta el Brasil de las subvenciones del crédito/reprogramación de la deuda; la falta de notificación de las subvenciones con respecto a los biocombustibles; y las posibilidades de que las normas fueran vinculantes para los países en desarrollo. Representantes de organizaciones de agricultores de Suiza y México desaprobaban la pérdida de soberanía percibida con arreglo a las normas de la OMC. En respuesta, la Sra. Csukasi, del Uruguay, subrayó la importancia de las normas multilaterales, especialmente para países pequeños que dependen de las exportaciones. Se pidió que las notificaciones se facilitaran en un formato más accesible, y se indicó que el Comité de Agricultura estaba trabajando en ello. Un miembro del público sugirió que el proceso de examen podría fortalecerse mediante la utilización de grupos de expertos, y el Profesor Josling indicó que a los países desarrollados no les debía llevar mucho más tiempo presentar sus notificaciones a la OMC que suministrar su información anual sobre políticas a la OCDE.

3. Conclusiones y camino a seguir

Todas esas consideraciones son pertinentes en una economía agrícola mundial en la que aún abunda la ayuda interna, las tecnologías de producción sostenible y suministro de productos alimenticios son inciertas, y los mercados se han visto últimamente conmocionados tanto por una brusca subida de los precios de los productos básicos como por una crisis financiera mundial. Por esas y otras razones, quedarán por abordar cuestiones sustanciales en la esfera de la ayuda interna aun cuando se llegue a un acuerdo en la Ronda de

Doha. Los participantes llegaron a la conclusión de que subsiste el reto de hacer que las políticas de ayuda interna a la agricultura aplicadas en todo el mundo sean más coherentes con la apertura de los mercados, el progreso de las cuestiones ambientales y otros objetivos de buena política pública.

“Subsiste el reto de hacer que las políticas de ayuda interna a la agricultura aplicadas en todo el mundo sean más coherentes con la apertura de los mercados, el progreso de las cuestiones ambientales y otros objetivos de buena política pública”

Notas finales

1 La serie de documentos por países «Shadow Agricultural Domestic Support Notifications» puede consultarse en la serie IFPRI Discussion Paper (www.ifpri.org): UE (número 809), Estados Unidos (821), Japón (822), Noruega (812), Brasil (865), China (793), India (792), y Filipinas (827).

2 La OCDE informa también del sostenimiento de los precios del mercado. Nosotros utilizamos la nomenclatura alternativa VPN para nuestros cálculos para la comparación con la medida de la OMC. El VPN difiere en unos pocos casos del sostenimiento de los precios del mercado (SPM) utilizado por la OCDE.

3 El Profesor Orden señaló que los precios de los productos lácteos habían descendido considerablemente en 2009 y, en respuesta, los Estados Unidos habían aumentado sus subvenciones a dichos productos, con lo que habían dado un ejemplo de prevención contra la suposición de que los precios mundiales de los productos agropecuarios permanecerían lo bastante elevados para mantener bajas las subvenciones. El aumento de la ayuda a los productos lácteos no hará que los Estados Unidos sobrepasen su actual compromiso en materia de MGA Total Corriente, pero, con arreglo a sus anteriores procedimientos de notificación, el nivel de ayuda prestada en 2009 excedería del nivel permitido tras la aplicación gradual de los compromisos por productos específicos sobre la base del proyecto de modalidades de Doha. Ello es ejemplo de las disciplinas más sustanciales previstas en las negociaciones de Doha, pero los cambios introducidos en 2008 en la legislación sobre la ayuda a los productos lácteos podrían permitir a los Estados Unidos eludir cualquier limitación de esa índole mediante la reducción de su SPM notificado.

LL. Fortaleciendo la gobernanza mundial del comercio: Lecciones desde América Latina

Martes 29 de septiembre de 2009 - 11.15-13.15 h

Moderador

Sr. Enrique Mendizabal - Presidente, Investigador del Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), Reino Unido

Oradores

Sr. Waldo Mendoza - Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú

Sra. Vivianne Ventura-Dias - Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), Brasil

Sra. María Esperanza Dangond - Corporación para el Desarrollo y el Comercio de Servicios, Colombia

Sra. Sheila Page - Investigadora Principal Adjunta del Instituto de Desarrollo de Ultramar, Reino Unido

Organizada por

Programa de Comercio y Pobreza en América Latina; ODI; LATN y CIES

Informe redactado por

Programa de Comercio y Pobreza en América Latina; ODI; LATN y CIES



Resumen

En los 18 últimos meses, América Latina ha experimentado precios altamente volátiles de los productos básicos de exportación, el desmoronamiento de los principales mercados de importación y la contracción de las fuentes básicas de financiación. No obstante, la mayoría de los gobiernos han mantenido sus estrategias dentro de los límites jurídicos de los compromisos contraídos en el marco de la OMC. ¿Debería reducirse la flexibilidad que aún ofrecen los compromisos de la Ronda Uruguay para proteger el comercio y las inversiones? ¿O, por el contrario, ha sido el margen de maniobra que permiten lo que ha hecho que el sistema de comercio mundial resistiera en medio de la peor crisis sobrevenida desde la segunda guerra mundial?

En esta sesión se examinaron las contradicciones existentes en el sistema multilateral de comercio entre, por una parte, la extensión de la liberalización del comercio al tiempo que se aumenta la protección de las inversiones, y, por la otra, la necesidad de dejar a los gobiernos un “espacio político”. A la luz de la experiencia de América Latina, los panelistas abordaron varias cuestiones relativas a la forma en que los gobiernos nacionales pueden hacer frente a los

problemas de desarrollo a corto y largo plazo, sin recurrir a la política de “empobrecer al vecino”.

El panel tuvo la composición siguiente:

- El Sr. Enrique Mendizabal (Presidente, Investigador del Instituto de Desarrollo de Ultramar, Reino Unido) dio la bienvenida a los panelistas y los participantes.
- El Sr. Waldo Mendoza (Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú) hizo un análisis de las perspectivas económicas de América Latina y sus consecuencias para la participación latinoamericana en el sistema multilateral de comercio.
- La Sra. Vivianne Ventura-Dias (Red Latinoamericana de Política Comercial, Brasil) analizó a su vez la situación y respondió a la pregunta: ¿Puede la OMC proteger a América Latina del proteccionismo?
- La Sra. María Esperanza Dangond (Corporación para el Desarrollo y el Comercio de Servicios, Colombia) centró su intervención en las oportunidades y los desafíos para el comercio de servicios en América Latina.
- Por último, la Sra. Sheila Page (Investigadora Principal Adjunta, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Reino Unido) consideró cómo ha respondido el sistema multilateral en la actual crisis.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Waldo Mendoza, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú

Análisis de las perspectivas económicas de América Latina y sus consecuencias para la participación latinoamericana en el sistema multilateral de comercio

El Sr. Mendoza hizo un examen general de las perspectivas económicas de la región. Desde comienzos de 2008 América Latina se enfrenta a una crisis mundial que ha surtido un doble efecto pernicioso, fuerte y repentino, en la balanza de pagos. Por una parte, la crisis ha deteriorado la balanza de cuenta corriente, debido al colapso de los precios externos de los productos de exportación y del volumen de exportaciones manufacturadas y remesas de los emigrantes, mientras que, por la otra, la cuenta de capital padeció las consecuencias. Según los exámenes de 14 países seleccionados de América Latina realizados por la CEPAL, desde que empezó la crisis ha habido siete casos de caída vertical de las exportaciones y cuatro de salidas importantes de capitales.

Los efectos de la crisis son visibles en toda la región: después de seis años de crecimiento ininterrumpido, en 2009 el PIB disminuirá. Según la CEPAL, la tasa de crecimiento del PIB de la región descendió del 4,2 por ciento en 2008 al -1,9 por ciento el año siguiente, poniendo fin a un largo ciclo de mejora de los indicadores macroeconómicos y sociales, como la pobreza, que en los cinco años precedentes se había reducido en 10 puntos porcentuales.

La política macroeconómica adoptada en respuesta a la crisis ha sido desigual. Durante el período de auge, las políticas fiscales de algunos países promovieron una reducción significativa de la relación de la deuda al PIB, contribuyendo a mejorar el acceso de esos países a los mercados locales y al capital internacional y a generar fondos fiscales. Las políticas monetarias de esos mismos países tendieron a acumular reservas internacionales a título preventivo. Chile y el Perú fueron los países que acumularon más reservas internacionales (en porcentaje del PIB).

Sin embargo, no todos los países adoptaron políticas fiscales anticíclicas: mientras que el excedente del Gobierno central de Chile (5,3 por ciento del PIB en 2008) quedó reducido a un déficit estimado en el 4,1 por ciento del PIB en 2009, el Ecuador, en el otro extremo, había efectuado un gasto público mucho más

alto antes de la crisis y después se vio en la imposibilidad de sostener este ritmo.

El Sr. Mendoza llegó a la conclusión de que en América Latina los auges y las recesiones dependen de la economía mundial; la crisis actual no hace más que confirmar que la región estuvo siempre expuesta a este factor. No obstante, las políticas macroeconómicas aplicadas por muchos países durante sus fases de expansión hacen que ahora esos países estén mejor preparados para hacer frente a la recesión.

“No hay muchas esperanzas de que la recuperación mundial saque a América Latina de la recesión. La región debe encontrar soluciones en ella misma”

Los países que disponen de abundantes recursos monetarios, finanzas públicas sólidas y bancos estables han podido financiar su déficit de la balanza de pagos, evitando así un brusco ajuste del tipo de cambio. Estos países sostuvieron una expansión fiscal que compensó en parte la caída de las exportaciones, y evitaron una carestía del crédito que podría haber agudizado la recesión. De hecho, estos países ya están saliendo de la recesión.

El Sr. Mendoza dijo que no hay muchas esperanzas de que la recuperación mundial saque a América Latina de la recesión. La región debe encontrar soluciones en ella misma.

(b) Vivianne Ventura-Dias, Red Latinoamericana de Política Comercial, Brasil

¿Podemos proteger a América Latina del proteccionismo?

En su intervención, la Sra. Ventura-Dias se explayó sobre los efectos de la crisis. De los 19 países latinoamericanos, 8 sufrirán probablemente una contracción económica en 2009, a saber, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y el Paraguay. Las economías de esos países, dijo la panelista, son muy sensibles a la situación económica en los Estados Unidos (y acusan los descensos del comercio, el turismo y las remesas).

La crisis ha afectado a la región a través de un cierto número de canales de transmisión, como la financiación





externa (financiación privada del comercio), la demanda de exportaciones (bienes y servicios), los precios de los productos básicos y las remesas.

Con todo, la región parece estar reaccionando bien a la crisis. Hay más oportunidades de adoptar políticas anticíclicas en los países más grandes y macroeconómicamente estables; existen prudentes reservas de divisas; se están aplicando varios programas sociales y, en general, las normas de la OMC se cumplen. En particular, muchos países latinoamericanos han visto crecer sus mercados internos, lo que les hace menos vulnerables a los cambios en los mercados exteriores.

En realidad, dijo, no se ven señales de un proteccionismo desenfrenado (y por lo tanto las comparaciones con los años treinta son espurias).

En este sentido la OMC ha respondido bien, porque la crisis parece haber llegado en un momento en que sus Miembros han asimilado definitivamente el código de la Organización. Hoy en día los países son más capaces de utilizar la OMC para hacer frente a la crisis, en vez de recurrir a políticas proteccionistas.

Hay algunos motivos de inquietud, por muy a corto plazo que parezcan: las economías mayores han respondido a la crisis promoviendo algunas políticas que desalientan las importaciones, como la que representa, por ejemplo, el lema “*Buy American*” (compre productos de los Estados Unidos).

La Sra. Ventura-Dias concluyó su intervención diciendo que es evidentemente mejor ser un país grande que un país pequeño y que, si bien el comercio internacional es a la vez bueno e importante, un mercado interno es un respaldo fiable. Sin embargo, para los países pequeños los mercados regionales no están protegidos ni son de fiar, de modo que el comercio regional sigue siendo procíclico. En este contexto, unos fundamentos macroeconómicos sólidos no pueden impedir los choques externos pero sí mejorar el espacio de políticas para utilizar instrumentos anticíclicos.

**(c) María Esperanza Dangond,
Corporación para el Desarrollo y el
Comercio de Servicios, Colombia**

Oportunidades y desafíos para el comercio de servicios en América Latina

La Sra. Dangond examinó la situación del comercio de servicios en la región. Afirmó que en una situación de crisis el comercio de servicios es multifuncional,

resistente y anticíclico. No obstante, el 80 por ciento del comercio regional de servicios es efectuado por sólo cinco países (el Brasil, México, la Argentina, Chile y Cuba), lo que hace pensar que queda mucho margen de mejora para los restantes países de la región.

Para promover el comercio de servicios es necesario concentrarse en el establecimiento de un entorno adecuado, la integración económica y los acuerdos comerciales, así como en políticas públicas de desarrollo del sector y las capacidades empresariales.

Sin embargo, la región hace frente a un desafío capital: la falta de datos pertinentes y fiables sobre el sector. En la mayoría de los países los proveedores de servicios son PYME, y esto hace difícil el acceso de estas empresas a la información que necesitan, y el acceso de los gobiernos a información sobre la situación de las empresas, que permita adoptar medidas adecuadas para ellas.

La Sra. Dangond dijo por último que la gobernanza mundial del comercio de servicios debe tener en cuenta los sectores y modos de suministro apropiados para los intereses de los países en desarrollo. Estos países deben reforzar la legislación existente y ultimar las leyes pendientes. Además, deben preverse más espacios para el diálogo.

**(d) Sheila Page, Investigadora Principal
Adjunta, Instituto de Desarrollo de
Ultramar, Reino Unido**

La respuesta del sistema multilateral durante la actual crisis

La Sra. Page hizo una síntesis de las intervenciones precedentes, considerando las oportunidades y desafíos para América Latina en el contexto de la crisis. La panelista afirmó que han aumentado los obstáculos legales al comercio (y no los ilegales, como en el pasado). Se confirma pues la opinión de la Sra. Ventura-Dias de que se han adoptado pocas medidas abiertamente proteccionistas, que los países han aprendido a utilizar el sistema de la OMC y que la mayoría de los países han observado las normas comerciales; esto se debe en parte a que ahora es más difícil incumplir esas normas.

En consecuencia, dijo la Sra. Page, en una situación de crisis de la producción y el empleo no es oportuno adoptar normas comerciales más rígidas, pero sí convendría tal vez identificar los sectores en los que las normas pueden ser útiles, como los movimientos laborales y el sector financiero.

2. Conclusiones y camino a seguir

La sesión concluyó con la constatación de que los mecanismos de solución de diferencias de la OMC han demostrado finalmente su utilidad y que, en consecuencia, los gobiernos quizás hayan cuidado más de sus intereses y flexibilidades en las negociaciones multinacionales que en las regionales. Los negociadores de los acuerdos regionales deben aprender la lección, y abordar los comportamientos de los mercados regionales que más probabilidades tengan de ser proteccionistas.



MM. Nuevo contrato global para la agricultura y la alimentación: ¿Cuál puede ser la contribución de la OMC?

Martes 29 de septiembre de 2009 - 14.15-16.15 h

Moderadora

Sra. Caroline Dommen - Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas

Oradores

Sra. Ester Penunia - Secretaria General, Asian Farmers Association

Sr. André Pouilles-Duplaix - Director Adjunto del Departamento Técnico Operacional, Agence Française de Développement

Sr. Jim Harkness - Presidente del Instituto de Política Agrícola y Comercial

Excmo. Sr. Ujal Singh Bhatia - Embajador, Representante Permanente de la India ante la OMC

Organizada por

Instituto de Política Agrícola y Comercial (IATP)

Informe redactado por

Instituto de Política Agrícola y Comercial



Resumen

Según la FAO, en 2009 hay más de 1.000 millones de personas que padecen hambre, y la actual crisis económica mundial no hace sino empeorar las cosas. Se necesita con urgencia reformar la gobernanza internacional de la alimentación y la agricultura a fin de poner remedio a esta situación.

La reforma de las políticas agrícolas y comerciales formará parte de este esfuerzo mundial, ya sea en forma de asociación, de contrato o de convenio. La OMC como tal deberá contribuir a ello.

En la sesión se debatieron las siguientes cuestiones:

- ¿Qué ideas innovadoras hay para reformar la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura?
- ¿Cuál es la función de la OMC en un nuevo marco de este tipo?
- ¿Cuáles son las próximas etapas posibles de este debate?

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Ester Penunia, Secretaria General, Asian Farmers Association

La Sra. Penunia formuló las siguientes recomendaciones importantes:

La respuesta estratégica fundamental a las cuestiones de la crisis y la inseguridad alimentarias actuales es la creación de empresas agropecuarias y basadas en la agricultura integradas y sostenibles pertenecientes a organizaciones de pequeños productores y de pueblos indígenas y controladas por ellas. Todos los niveles de gobierno deben respaldar la producción integrada de la agricultura en pequeña escala en el medio ambiente.

“El elemento fundamental de la agricultura sostenible es el acceso de los pequeños propietarios a los recursos de producción y su control y su acceso a los recursos y la infraestructura de comercialización”

Estos pequeños agricultores, con métodos de agricultura orgánica, constituyen el camino para solucionar la crisis alimentaria actual y satisfacer las necesidades de las comunidades locales.

Los puntos concretos planteados por la Sra. Penunia fueron los siguientes:

- El elemento fundamental de la agricultura sostenible es el acceso de los pequeños propietarios a los recursos de producción y su control y su acceso a los recursos y la infraestructura de comercialización.
- Los acuerdos comerciales de la OMC deben proteger la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia, el desarrollo rural y el alivio de la pobreza frente a la liberalización del comercio y salvaguardar los medios de subsistencia de los pequeños productores.
- La Asociación de Agricultores Asiáticos (Asian Farmers Association) está colaborando con la ASEAN en la creación de un mecanismo de reserva de arroz que contribuya a estabilizar el precio y el suministro de este producto.

(b) André Pouilles-Duplaix, Agence Française de Développement

Según el Sr. Pouilles-Duplaix, la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008 se debió a:

- el escaso volumen de existencias en países fundamentales (China, los Estados Unidos, la UE, Rusia, etc.);
- la especulación sobre los productos básicos;
- el aumento de la demanda (alimentos y biocombustibles); y
- los incidentes climáticos en algunos de los grandes países productores.

Las causas radican en su mayor parte en los países desarrollados, pero fueron los países en desarrollo los que sintieron sus efectos con mayor intensidad. La crisis financiera mundial está agravando esta situación, con una disminución de las remesas y nuevos obstáculos en la ayuda para el desarrollo.

“Una mayor apertura de los países en desarrollo al comercio mundial, de manera que ahora son más dependientes del mercado mundial”

Cualquier política que introduzcan los países en desarrollo se ve aplastada por las alteraciones procedentes del Norte. Esto es aun más manifiesto al haberse producido una mayor apertura de los países en desarrollo al comercio mundial, de manera que ahora son más dependientes del mercado mundial.

Como consecuencia de esta interdependencia, la seguridad alimentaria se considera un bien público para todo el mundo. Este es el motivo de que Francia propusiera el pasado año una Alianza mundial para la agricultura y la seguridad alimentaria, con tres pilares: políticas, ciencia y finanzas.

En declaraciones recientes (el 25 de septiembre), la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton, parece ilustrar una interpretación análoga de las medidas necesarias que se han de adoptar con miras a mejorar la seguridad alimentaria mundial.





En los últimos meses han visto la luz algunas iniciativas que reflejan el espíritu de la Alianza mundial: un Equipo de Tareas de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis alimentaria y un proceso de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en la FAO. El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, pidió recientemente que hubiera mayor coordinación entre Ginebra y Roma, pero hasta el momento no deja de ser algo teórico.

“ Los países tienen que presionar a la OMC y las instituciones de Bretton Woods para que el comercio entre a formar parte de las actividades encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria ”

Se está trabajando en la coherencia mundial, pero por ahora no hay ningún resultado. Seguimos en el ámbito de las declaraciones. Los países tienen que presionar a la OMC y las instituciones de Bretton Woods para que el comercio entre a formar parte de las actividades encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria. Si los países no ejercen esa presión, probablemente no sucederá nada. Todavía queda un largo camino por recorrer.

(c) Jim Harkness, Presidente del Instituto de Política Agrícola y Comercial

Una recomendación general a la OMC y el G-8 es que reconozcan y promuevan la multifuncionalidad de la agricultura. Los programas de agricultura y desarrollo que fomentan el empleo interno, la conservación de los recursos naturales y las funciones de la agricultura en la seguridad alimentaria no se deben considerar un obstáculo encubierto al comercio.

La OMC tiene la oportunidad de revisar las normas sobre las reservas de alimentos. Las actuales son demasiado restrictivas para permitir a los gobiernos responder a las situaciones de escasez de productos alimenticios y crisis alimentaria. Las reservas de alimentos están permitidas en el marco de las normas de la OMC, siempre que los productos alimenticios se compren y se revendan a los precios vigentes en el mercado. Esta política es demasiado restrictiva para afrontar las necesidades creadas por la crisis alimentaria. Las reservas se deben utilizar como instrumento eficaz frente a la escasez de alimentos, a fin de fortalecer el sistema mundial de

comercio mediante el aumento de la previsibilidad del suministro de alimentos.

La OMC se debe plantear la eliminación de los obstáculos que se encuentran para una nueva reglamentación financiera. La reglamentación puede impedir la especulación excesiva y la inestabilidad extrema de los precios en los mercados de valores y de futuros para los productos básicos. Los gobiernos deben proteger el derecho a la alimentación, impidiendo la inestabilidad extrema de los precios de los productos básicos. Deben tener derecho a reglamentar en el marco de las normas de la OMC.

(d) Ujal Singh Bhatia, Embajador, Representante Permanente de la India ante la OMC

La India tiene tasas elevadas de hambre y malnutrición, y la seguridad alimentaria es motivo de preocupación importante en las políticas del Gobierno, cada vez más convencido de que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental, protegido en el marco de la Constitución. El Gobierno de la India mantiene numerosos programas de ayuda a la alimentación y los ingresos de la población rural y de bajos ingresos. En algunos casos, estos programas son específicos de la India y los recursos para ellos se recaudan casi en su totalidad en el país, pero la OMC influye en su capacidad para llevar a cabo esos programas.

La situación actual de la agricultura mundial en relación con la seguridad alimentaria es que muchos países desarrollados pueden producir excedentes enormes gracias a las subvenciones e inundar con ellos los mercados de los países en desarrollo. También pueden proteger sus propios mercados estableciendo obstáculos para el acceso a ellos. Muchos países en desarrollo han descuidado sus propios sectores agropecuarios y utilizan las importaciones a precios bajos para hacer frente a su escasez de alimentos.

En conjunto, el historial de las negociaciones de la OMC para mejorar, o incluso proteger, la seguridad alimentaria de los países en desarrollo pobres dista mucho de ser impresionante. La OMC ha seguido poniendo el acento en la liberalización del comercio, y todas las demás cuestiones son secundarias.

2. Conclusiones y camino a seguir

- A pesar de los llamamientos y las declaraciones de alto nivel del último año pidiendo que se aborde la

crisis alimentaria, no se ha hecho nada para mejorar la coherencia de la gobernanza mundial sobre la alimentación y la agricultura: es un fracaso importante de la respuesta posterior a la crisis alimentaria.

- La OMC sigue siendo incapaz de tener en cuenta las preocupaciones relativas al desarrollo rural y la seguridad alimentaria al ocuparse de la agricultura. En cambio, refuerza de manera constante un modelo insostenible, caracterizado en particular por la concentración del mercado.

- El informe de la Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo -una evaluación mundial de la agricultura a comienzos del siglo XXI- contiene recomendaciones sobre el camino que se ha de seguir en la agricultura y que los Miembros de la OMC deberían tener presentes para rectificar la trayectoria del sistema multilateral de comercio.



NN. El colapso del comercio mundial: Evitar el proteccionismo “turbio” en épocas de crisis

Martes 29 de septiembre de 2009 - 14.15-16.15 h

Moderador

Dra. Theresa Carpenter - *Graduate Institute of International and Development Studies* y *Centre for Trade and Economic Integration* (CTEI), Ginebra

Oradores

Profesor Richard Baldwin - *Graduate Institute* y CTEI, Ginebra

Dr. Richard Newfarmer - Banco Mundial

Dr. Peter Holmes - Universidad de Sussex

Organizada por

Centre for Trade and Economic Integration, Graduate Institute

Informe redactado por

Theresa Carpenter y Andreas Lendle, *Graduate Institute* y CTEI, Ginebra



Resumen

El Profesor Baldwin expuso algunas ideas acerca de los efectos de la crisis económica mundial en el comercio. En particular, explicó por qué el comercio había disminuido proporcionalmente mucho más que el PIB durante la crisis. Señaló la relación existente entre las cadenas mundiales de suministro y el impacto de la crisis en el comercio. Habían aparecido nuevas medidas proteccionistas, pero hasta ahora estaban bastante contenidas.

El Dr. Newfarmer expuso otras ideas más detalladas respecto de las medidas proteccionistas adoptadas por los países desde

el inicio de la crisis. Aunque estas medidas solían ser muy difíciles de observar y evaluar, en general su número y sus efectos parecían más bien limitados.

El Dr. Holmes dedicó su intervención a la relación existente entre el cambio climático y el comercio y examinó los medios por los cuales los países podrían aplicar medidas comerciales en el marco de sus políticas de contención de las emisiones. Destacó el peligro de que se introdujeran medidas de esta clase bajo el pretexto del cambio climático, pero con un propósito esencialmente proteccionista.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Theresa Carpenter, Graduate Institute y CTEI, Ginebra

La Dra. Carpenter dio la bienvenida a los asistentes y presentó brevemente a los oradores. Explicó que en la sesión se examinarían las tendencias recientes de las medidas proteccionistas aparecidas a raíz de la crisis mundial y, en particular, el proteccionismo “turbio”. Además, en el curso de la sesión se consideraría si las medidas resultantes de las políticas de mitigación del cambio climático pueden ser constitutivas de proteccionismo.

(b) Richard Baldwin, Graduate Institute y CTEI, Ginebra

El Profesor Baldwin inició su disertación señalando que hay mucho que decir acerca de la crisis financiera mundial, pero que él iba a referirse sobre todo al comercio. Puso de relieve el dramático hundimiento del comercio mundial durante la crisis, que no se comprendía suficientemente, y dijo que trataría de explicar las razones principales del colapso. A continuación presentó algunas cifras, según las cuales el comercio se había reducido en un 40 por ciento en términos de valor en unos pocos meses (entre julio de 2008 y febrero de 2009), de manera sincronizada en todo el mundo, cosa que distinguía este proceso de crisis anteriores. No obstante, era necesario distinguir entre los efectos en los precios y los efectos en el volumen. Si bien el valor del comercio había comenzado a disminuir en proporciones significativas ya antes de la quiebra de Lehman Brothers, ello fue debido principalmente a la baja de los precios, mientras que en términos de volumen el comercio permaneció relativamente estable. Sólo después de la quiebra de Lehman empezó a disminuir también el volumen, principalmente entre octubre de 2008 y mayo de 2009.

El colapso afectó a los países de dos maneras diferentes: en los países cuya producción forma parte de las cadenas mundiales de suministro la demanda de productos intermedios se desplomó súbitamente, mientras que los precios de las exportaciones de productos básicos se hundieron como consecuencia del derrumbamiento de la demanda mundial.

El Profesor Baldwin pasó a examinar las conclusiones a que habían llegado algunos de sus colegas -como Caroline Freund, investigadora del Banco Mundial- que demostraban que el comercio se había contraído más que en las crisis anteriores. La depresión de 1930 quizás fue más severa, pero en su mayor parte fue un

fenómeno estadounidense, mientras que la actual crisis es verdaderamente de orden mundial.

Una característica de aquella crisis fue que el comercio cayó mucho más que el PIB en términos porcentuales, pero también se recuperó con más rapidez. Las previsiones de la OCDE apuntan a una recuperación de las exportaciones, aunque sin alcanzar en breve plazo las tasas anteriores de crecimiento.

El Profesor Baldwin expuso a continuación varios motivos del derrumbe del comercio. Ante todo señaló que una gran parte del comercio se compone de bienes duraderos que se producen en las cadenas mundiales de suministro, de modo que las piezas y los componentes se comercian en todo el mundo. Por ejemplo, un ordenador que se compra por 2.000 dólares en los Estados Unidos y se transporta a Suiza puede haber dado lugar a un comercio de valor varias veces superior a esta cifra, porque las piezas y los componentes se comercian y montan en todo el mundo, y por consiguiente se reexportan. Por lo tanto, un descenso de 2.000 dólares EE.UU. en la demanda provocaría una aminoración mucho más marcada en el comercio mundial. Empero, como la parte correspondiente a los bienes duraderos es mayor en el comercio que en el PIB, un descenso de la demanda de esos bienes reducirá la relación del comercio al PIB, porque el comercio se contrae proporcionalmente más que el PIB. Además, en una recesión el comercio de bienes duraderos resulta más afectado, porque la gente puede aplazar su compra. Estadísticas de los Estados Unidos sugieren que la disminución de la demanda explica en medida considerable el descenso del PIB. En la UE el descenso del comercio de bienes duraderos fue más que proporcional. Otro elemento de importancia son las cadenas de producción llamadas “justo a tiempo”, que ahora han conducido a un colapso mundial “justo a tiempo”.

Hay pruebas, por lo menos incidentales, de que otro problema es la falta de crédito para el comercio. El Profesor Baldwin indicó que, gracias a la reacción inmediata de los gobiernos y las organizaciones internacionales, se había conseguido limitar su efecto. No obstante, quedó claro que la financiación del comercio es el punto débil del sistema mundial de comercio.

Se ha señalado un aumento del proteccionismo -como demuestra la iniciativa Global Trade Alert (GTA), entre otras- pero el Profesor Baldwin recalcó que “hasta ahora” la situación es buena, porque las medidas proteccionistas no se han extendido mucho.





La Dra. Carpenter dio las gracias al Profesor Baldwin y señaló que, aunque por ahora las nuevas medidas proteccionistas eran de naturaleza y alcance muy limitados, algunos comentaristas consideraban que esas tendencias incipientes podían causar graves preocupaciones si no se detenían a tiempo.

(c) Richard Newfarmer, Banco Mundial

El Dr. Newfarmer trató principalmente de las medidas proteccionistas que se habían adoptado desde el comienzo de la crisis. Hizo ver que, habiéndose advertido del peligro del proteccionismo a todos los niveles, y habiendo prometido los principales países no recurrir a esas medidas, sería casi embarazoso que los Ministros anunciaran la adopción de medidas de este tipo, como la subida de los aranceles. Desde que comenzó la crisis se habían tomado varias medidas proteccionistas nuevas, paralelamente a las nuevas medidas de liberalización del comercio. Muchas medidas proteccionistas, como las subvenciones o las normas nuevas, eran difíciles de observar y evaluar (de ahí el calificativo “turbio”). Con frecuencia se desconocía el efecto de esas medidas en el comercio, o en otros países.

El Dr. Newfarmer presentó cifras según las cuales el número de medidas proteccionistas había aumentado durante la crisis. Los países más ricos habían empleado mayormente subvenciones a la inversión, mientras que los países en desarrollo habían recurrido a medidas arancelarias y no arancelarias. Algunas subvenciones adicionales no se habían tenido en cuenta en las estadísticas, como las subvenciones agrícolas que aumentan automáticamente cuando caen los precios sin que sea necesario cambiar la legislación. Hasta ahora se habían observado muy pocos aumentos directos de los aranceles: casi la totalidad de los países observados (56) habían subido sus aranceles en menos del 1 por ciento por término medio, y alrededor de la mitad de ellos no los habían subido en absoluto.

China fue un objetivo principal de las medidas proteccionistas: por ejemplo, el 51 por ciento de las medidas antidumping estuvieron dirigidas a este país exclusivamente.

“Aunque el proteccionismo no parece haber tenido efectos importantes hasta ahora, no hay que perderlo de vista, entre otras cosas”

El orador dijo que había buenas noticias: el comercio se estaba recuperando. Una causa de ello era el ciclo del inventario. Ahora los inventarios son bajos, y hay que reconstituir de nuevo las existencias. Pero, aunque el proteccionismo no parece haber tenido efectos importantes hasta ahora, no hay que perderlo de vista, entre otras cosas porque, cuando se recupere el comercio, esto tendrá un efecto competitivo para los mercados internos en un momento en que el desempleo todavía es elevado. Añadió que las medidas proteccionistas podían surtir efectos muy graves en determinados mercados o en países pequeños, aunque no los surtan a escala global.

(d) Peter Holmes, Universidad de Sussex

El Dr. Holmes centró su intervención en el cambio climático y las posibles medidas de ajuste en frontera. Algunos países podían ver en el cambio climático una oportunidad para comportarse de modo oportunista. El Gobierno del Reino Unido les había pedido, a él y a sus colegas, que estudiaran qué medidas en frontera podrían tomar los países en el futuro so pretexto de mitigar el cambio climático. El problema básico, explicó, era que la preocupación era doble: por el cambio climático y por la posible pérdida de competitividad. Las medidas en frontera podían ser compatibles con la OMC, pero los requisitos de información de esas medidas eran muy complejos. Las huellas de carbono eran muy difíciles de calcular. Los aranceles resultantes no eran necesariamente muy altos, pero las estimaciones de la huella carbónica de los productos clave podían variar ampliamente. El Dr. Holmes explicó que él y sus colegas habían estudiado las estimaciones existentes de la huella carbónica de determinados productos y habían constatado que a menudo presentaban una variación de 2:1 a 6:1 para un mismo producto. Por consiguiente, había mucho margen para adoptar comportamientos oportunistas, ya que no existía un valor “verdadero” de la huella de carbono.

A continuación describió dos versiones distintas de la tasa del carbono. Podía gravarse el consumo, lo que sería preferible si el problema más preocupante fuera el de la pérdida de competitividad. Pero una tasa basada en el consumo exigiría dos ajustes en frontera: una tasa del carbono para las importaciones y un reintegro de las tasas del carbono para las exportaciones. En cambio, una tasa basada en la producción era más lógica. El principal problema sería la supervisión, que haría necesario que cada país confiara en las mediciones de los otros países. Esto podía ser hacedero dentro de un grupo regional de países, pero no necesariamente a escala mundial.

Explicó que una tasa basada en la producción tampoco sería directa, y citó el ejemplo del acero: los delegados de la industria han sostenido que una tasa de este tipo sería difícil de aplicar porque existe el “acero virgen” (que es el que causa más emisiones) y el “acero reciclado”, cada uno de los cuales debería gravarse de manera distinta. Las medidas antidumping se están debatiendo ya en los casos de países que presuntamente subvencionan los insumos, como la energía para la producción de abonos. Estos problemas serán muy difíciles de resolver si no se formula una serie de normas bien definidas, que impartan directrices sobre las medidas que pueden emplearse.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

El Sr. Michael Hindley (consultor comercial, ex parlamentario europeo) preguntó si el colapso del comercio podía verse como un fracaso de las políticas. Los políticos tienen que actuar a nivel mundial, pero son elegidos en sus países. Sostuvo que la liberalización comercial no suscita un consenso general, sobre todo cuando los tiempos son malos. Si la crisis había sido causada por un exceso de crédito y de consumo, ¿cómo decir que el aumento de la demanda (de bienes duraderos) era una solución? Y, ¿de dónde vendrá esa demanda si no es financiada de nuevo por el crédito, que fue una de las razones del colapso, como vimos durante la crisis? El Profesor Baldwin respondió que el fracaso de la regulación gubernamental había sido la causa principal de la crisis, pero que las recientes medidas adoptadas por el G-20 contribuirían a hacer menos probable otra crisis de este tipo. En cuanto a saber de dónde vendría la demanda necesaria para la recuperación, señaló que el crecimiento a largo plazo se basa en la oferta, de modo que la cuestión principal no era saber de dónde vendría la demanda, sino si la inversión y la producción serían suficientes. Añadió que los desequilibrios mundiales se reducirían durante la recesión, pero probablemente aumentarían de nuevo cuando se recuperase el comercio, lo que era más que nada una cuestión de contabilidad (el comercio disminuye con más rapidez que el PIB).

El Dr. Newfarmer agregó que la causa no era solamente la regulación deficiente, sino también la política monetaria y fiscal excesiva. Los desequilibrios mundiales no desaparecerían, aunque podrían cambiar ligeramente. El proceso de globalización (con una relación cada vez mayor del comercio al PIB) seguiría adelante.

Dirigiéndose al Dr. Newfarmer, la Dra. Sheila Page (ODI) indicó que el número de medidas antidumping

se refería a niveles, y no a cambios, y que este número había disminuido de 2006 a 2008. Sostuvo que mostrar datos sobre medidas proteccionistas y tratar de hacerlos públicos era arriesgado, porque ello permitiría a los que formulan las políticas utilizar esas medidas alegando que los demás también lo hacen. El Dr. Newfarmer no estaba de acuerdo, y dijo que desde luego era útil someter a escrutinio las eventuales medidas proteccionistas.

El Dr. Musafa al Said (Presidente de la Comisión de Economía del Parlamento de Egipto) deseaba exponer una opinión desde el punto de vista de un país en desarrollo. A su juicio, los países en desarrollo tienen recursos limitados y tropiezan con dificultades para exportar a los países adelantados por razón de la crisis, y al propio tiempo tienen escasa capacidad de importación por causa de la contracción del crédito. Preguntó a los presentes a qué podía atribuirse esta situación, si no era a las medidas de protección. El Profesor Baldwin respondió que los países desarrollados habían recurrido desde luego a las subvenciones durante la crisis, y los países en desarrollo habían aplicado medidas proteccionistas en frontera. Pero esto había sido limitado, porque en el mundo de hoy, con las cadenas mundiales de suministro, para exportar es necesario importar insumos, de modo que aumentar los aranceles sobre las importaciones podría dañar directamente a las exportaciones, razón por la cual apenas se recurre a esas medidas.

El Sr. Jonathan Peel (*European Economic and Social Committee*, Reino Unido) preguntó si se habían hecho investigaciones sobre la facilitación “inversa” del comercio, como la promulgación de leyes nuevas y no transparentes que puedan favorecer a los inversores nacionales en detrimento de los extranjeros.

El Sr. Ronald Steenblick (OCDE), refiriéndose a la intervención del Dr. Newfarmer, señaló que el proteccionismo no siempre es el móvil de la implantación de nuevas normas y reglamentaciones, sino que más bien es un proceso normal en los países en desarrollo, que están recuperando el terreno con respecto a las reglamentaciones de los países desarrollados. Preguntó qué tipo de subvenciones estaban incluidas en las cifras presentadas. El Dr. Newfarmer confirmó la primera indicación del Sr. Steenblick. Convino en que las normas son extremadamente difíciles de evaluar, porque a menudo son muy técnicas. En cuanto a las subvenciones, mencionó las elevadas subvenciones concedidas a la industria del automóvil en varios países, que habían obligado a otros países a otorgar subvenciones equivalentes en sus propias economías.



Dirigiéndose al Dr. Holmes, dijo que había otras muchas medidas de protección climática potencialmente distorsionadoras, como las subvenciones a las tecnologías verdes, las contrataciones públicas de esas tecnologías, las empresas mixtas públicas-privadas, etc. El Dr. Holmes se declaró de acuerdo con esta afirmación.

Un representante del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) preguntó al Profesor Baldwin si sería útil aplicar medidas basadas en la oferta en países con grandes excedentes comerciales, como los del Asia Oriental. Se dijo preocupado por las posibles distorsiones derivadas de las intervenciones en la financiación del comercio, que no siempre podían distinguirse fácilmente de las subvenciones. El Profesor Baldwin dijo que uno de los grandes errores de los años treinta fue mantener después de la crisis las medidas proteccionistas que se adoptaron durante ésta. Quizás debiera negociarse la eliminación de las nuevas medidas proteccionistas.

Un asistente, perteneciente a la Comisión Europea, sugirió que debía hacerse una distinción entre las medidas comerciales clásicas y las subvenciones o las medidas de rescate. Las cifras globales podían exagerar las subvenciones reales por la diferente estructuración de los mercados, como en el caso de los sectores bancarios, de distinta composición en cada país.

El Sr. Peter Glenn (consultor en política comercial), dirigiéndose al Dr. Holmes, afirmó que la presión en pro de la utilización de ajustes en frontera para combatir el cambio climático disminuiría, porque la gente se daría cuenta de lo difíciles que eran de aplicar esos ajustes. El Dr. Holmes dijo que lo esperaba desde luego, pero que era menos optimista. La UE ya estaba planeando una revisión de sus medidas relativas al cambio climático en 2010, y no cabía excluir que entre ellas figurasen las medidas en frontera. El Dr. Newfarmer compartía esta opinión. El Profesor Baldwin añadió que había que asegurarse de que el cambio climático no arruinase el sistema de la OMC. Lo mejor sería que la OMC no se ocupara de este tema. Los principales emisores podían zanjar la cuestión al margen de la Organización.

El Dr. Michael Gasiorek (Universidad de Sussex) hizo dos observaciones. Coincidió con el Profesor Baldwin en pensar que la financiación del comercio no era un problema grave en general; pero podía ser muy importante para algunos países o regiones. Respecto de la cuestión de las normas, estaba de acuerdo con los anteriores participantes en la posibilidad de que esas normas fueran proteccionistas, pero a menudo no se

aplicaban para obstaculizar el acceso al mercado, sino para facilitarlo. El Dr. Gasiorek preguntó qué efecto podía tener la crisis en el ritmo de la liberalización futura y en la Ronda de Doha. Señaló que la crisis, aunque no provocase muchas medidas proteccionistas, podía reducir el ritmo de las liberalizaciones futuras, y citó como posible ejemplo las conversaciones entre la UE y la India acerca del libre comercio.

El Dr. Lucien Cernat (Economista Jefe, Dirección General de Comercio, Comisión Europea) dijo que había que ser más preciso al debatir las medidas adoptadas durante la crisis. Según la Global Trade Alert (Alerta Mundial sobre el Comercio), menos del 1 por ciento de los flujos comerciales mundiales habían resultado afectados por medidas presuntamente proteccionistas. Esto quería decir que hasta ahora se había contenido bastante bien el proteccionismo. Preguntó si se habían realizado investigaciones sobre la relación entre la financiación del comercio y el comercio entre filiales de una misma empresa. El Dr. Newfarmer respondió que debía hacerse un análisis económico de las medidas en el plano sectorial. Su estudio no trataba del rescate financiero, y no estaba claro que pudiese considerarse una medida proteccionista. El Dr. Cernat planteó también la cuestión del comercio entre filiales de una misma empresa, que podría resultar menos afectado por las medidas proteccionistas y por la penuria de la financiación del comercio. El Sr. Newfarmer afirmó que hacían falta más investigaciones sobre el comercio entre filiales de una misma empresa. Esta podría ser la razón de que no se hubiera observado un pronunciado aumento de las medidas proteccionistas hasta ahora.

El Profesor Baldwin respondió a los comentarios de los asistentes diciendo que la crisis se había originado en el mundo desarrollado y que los países pobres no la habían causado, pero sufrían sus consecuencias. Había que mantener una vigilancia constante, ya que el aumento del desempleo podía intensificar la presión en favor de las medidas proteccionistas. Era posible que, en el futuro, los Miembros de la OMC se pusieran de acuerdo para eliminar algunas medidas, como las medidas antidumping para el acero, las subvenciones a la industria del automóvil, etc., en vez de tratar de concluir otra gran ronda de negociaciones. Señaló que esto había ocurrido en el pasado, por ejemplo en el caso del ATI.

La Dra. Carpenter dio las gracias a los panelistas y al público por su participación.

OO. Disposiciones de los acuerdos bilaterales y regionales relativos al trabajo y el medio ambiente: Retos para el sistema multilateral de comercio

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 11.15-13.15 h

Moderador

Sr. Miguel Rodríguez Mendoza - Asociado principal del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Oradores

Sr. Pablo Lazo Grandi - Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales, Chile (DIRECON)

Sra. Evelyne Pichenot - Comité Económico y Social Europeo (CESE)

Dr. El-Hadji Diouf - Director del Programa de Acuerdos de Asociación Económica y Regionalismo, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Organizada por

Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD, Ginebra)

Informe redactado por

ICTSD



Resumen

Los acuerdos comerciales regionales (ACR) se han convertido en un elemento característico del panorama del comercio internacional. Su número ha aumentado significativamente en años recientes, a medida que los Miembros de la OMC llevaban adelante las negociaciones sobre esos acuerdos. Unos 200 ACR se han notificado a la OMC, pero es posible que su número sea mayor, ya que algunos acuerdos no se notifican nunca a los organismos multilaterales y muchos otros aún están siendo negociados. En consecuencia, el comercio comprendido por esos tratos preferenciales aumenta constantemente, lo que hace pensar a muchos analistas que los ACR empiezan a ser más la regla que la excepción.

Un gran número de pactos regionales prevén obligaciones que exceden del ámbito de los compromisos multilaterales existentes, y otros se refieren a sectores que la OMC no abarca todavía, como las políticas en materia de inversiones y competencia, así como a cuestiones laborales o relacionadas con el medio ambiente. Los acuerdos regionales y bilaterales entre países de diferentes niveles de desarrollo ya son moneda corriente, como también lo son los intentos de crear zonas económicas que abarquen enteras regiones desmantelando los obstáculos existentes al comercio y la inversión,

objetivo éste que ocupa un lugar destacado en las estrategias comerciales de los países del Asia Oriental.

Así pues, entender mejor el funcionamiento de los ACR y sus efectos en el sistema multilateral de comercio es un interés primordial de los analistas y los profesionales del comercio. Las normas vigentes de la OMC en materia de acuerdos regionales, que se redactaron en su mayor parte a finales de los años cuarenta, no parecen idóneas para regular la red de ACR existente. Los economistas debaten si los ACR crean o desvían el comercio, y los politólogos tratan de explicar la resurgencia de esos acuerdos con una combinación de argumentos económicos, políticos y de seguridad. En algunos casos, la apertura de negociaciones para concertar ACR se debe al temor a perder preferencias comerciales unilaterales no recíprocas, como ocurre con las negociaciones sobre Acuerdos de Asociación Económica entre la Unión Europea y sus antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico. A muchos les preocupa el impacto sistémico de los ACR y discuten si se les puede considerar los puntales de un sistema de comercio internacional más sólido y liberado, o bien factores de erosión de las normas y disciplinas multilaterales.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Pablo Lazo Grandi, Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales, Chile (DIRECON)

El Sr. Lazo Grandi hizo una exposición política y jurídica sobre la manera en que se han introducido las normas internacionales del trabajo, y su evolución en la esfera del comercio internacional. El orador destacó los hitos principales de este proceso, a saber:

- Cumbre Mundial de Jefes de Estado sobre el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995;
- OMC: Declaración de Singapur, 1996;
- OIT: Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998;
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Declaración Ministerial de 2006;
- OIT: Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.

El panelista explicó además las nuevas tendencias y negociaciones sobre las normas comerciales y del trabajo a los niveles multilateral, regional y bilateral. En el curso de su explicación, puso de relieve el trato concedido a las cuestiones laborales en el contexto de los acuerdos bilaterales, señalando cuatro modelos de negociaciones:

- Estados Unidos: sanciones comerciales;
- UE: compromisos bajo la supervisión de la sociedad civil;
- Canadá: contribuciones monetarias;
- Nueva Zelanda-Chile: consultas y planteamientos cooperativos.

El Sr. Lazo Grandi describió la experiencia del llamado “derecho indicativo”, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Norma 26000 de la ISO, relativa a la responsabilidad social.

El Sr. Lazo Grandi recalcó que existen algunos conceptos erróneos acerca de las normas del trabajo y los ALC. Señaló por ejemplo que:

- no hay indicaciones de que se hayan dirimido demandas laborales por un grupo arbitral de un ALC;
- no hay indicaciones que se hayan utilizado cláusulas laborales con fines proteccionistas;
- no hay indicaciones de que las cláusulas sociales hayan causado daños;
- las experiencias de cooperación han sido positivas;
- algunos casos estuvieron relacionados con el SGP, y
- sólo se han celebrado consultas en los países del TLCAN.

Por último, el Sr. Lazo Grandi hizo algunas reflexiones respecto de los desafíos surgidos a la hora de aplicar los acuerdos, el papel de la OIT en estas nuevas circunstancias y las consecuencias para los países en desarrollo. El panelista señaló que:

- Unas políticas económicas y comerciales acertadas no son incompatibles con políticas sociales correctas.
- La protección básica de la mano de obra no pone en peligro el crecimiento económico, a escala nacional o internacional.
- Los compromisos laborales aumentan la competitividad.

(b) Evelyne Pichenot, Comité Económico y Social Europeo (CESE)

La Sra. Pichenot es miembro del CESE, órgano consultivo que ofrece a los representantes de los grupos de interés socio-laborales de Europa una plataforma para exponer sus opiniones sobre cuestiones relacionadas con la UE. La intervención de la Sra. Pichenot se basó en la “Opinión de la Sección de Relaciones Exteriores del CESE sobre las nuevas negociaciones relativas a un acuerdo comercial”. La oradora destacó los extremos siguientes:

- El Comité cree que los acuerdos bilaterales han de considerarse compatibles con el multilateralismo al que, finalmente, acabarán reforzando. Los eventuales beneficios obtenidos bilateralmente pueden estimular

el proceso multilateral. Como han dicho las CE, nuestra prosperidad depende del comercio.

“Los acuerdos bilaterales han de considerarse compatibles con el multilateralismo al que, finalmente, acabarán reforzando”

- No obstante, el Comité recalca que debe producirse un cambio cualitativo en la manera de enfocar esta nueva serie de negociaciones: no basta con aplicar de nuevo a nivel bilateral políticas que no han tenido éxito a nivel multilateral.
- El enfoque bilateral permite respetar más las diferencias regionales y nacionales que los acuerdos multilaterales, que forzosamente adoptan un planteamiento más amplio.
- El Comité estima que su estructura le confiere un mayor potencial para desempeñar un papel activo en materia de seguimiento. En particular, la experiencia del Comité le habilita para identificar posibles asociados efectivos en otros países.
- El Comité, al tiempo que toma nota del deseo de la Comisión de recibir comentarios y obtener cooperación respecto de las negociaciones propuestas en general, observa también la amplísima gama de cuestiones y problemas que se considerarán en esas negociaciones, muchos de los cuales están mencionados en su Opinión. Por consiguiente, el Comité recomienda categóricamente que en un futuro próximo algunas de esas cuestiones por ejemplo, las relativas al trabajo decente y al acceso a los mercados- sean objeto de un nuevo examen más a fondo.
- El Comité celebra, en particular, que hayan vuelto a incluirse consideraciones sociales y ambientales en el informe de la Comisión para esas negociaciones, y observa al respecto que el desarrollo sostenible comprende elementos de orden económico, social y ambiental. Sin embargo, el Comité observa también que muchas de las cuestiones planteadas, principalmente de carácter económico, incluyen consideraciones acerca de la sociedad civil, entre las cuales cabe mencionar en particular las que afectan a la libre circulación de las personas.

- El Comité considera que es esencial disponer de una base de derechos fundamentales y universales, como los que informan las normas de la OIT. El Comité cree que las normas de este tipo deben servir para dar mayor relevancia a definiciones de “trabajo decente” que sean mutuamente aceptables y aplicables en la práctica.

(c) El-Hadji Diouf, Director del Programa, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

El ICTSD encargó un estudio sobre “Cuestiones ambientales en los acuerdos de asociación económica: consecuencias para los países en desarrollo” (*Environmental Issues in Economic Partnership Agreements: Implications for Developing Countries*), que fue elaborado por la Sra. Beatrice Chaytor. La intervención del Dr. Diouf tuvo por objeto exponer las principales conclusiones del estudio, y sus recomendaciones para los países en desarrollo.

El Dr. Diouf centró su intervención en los temas básicos del estudio, que examina de manera casi exhaustiva las diferentes normas relacionadas con el medio ambiente en los distintos acuerdos de asociación económica concertados. Hizo una descripción del planteamiento europeo de la cuestión del medio ambiente, tal y como se desprende de los acuerdos comerciales en que Europa es parte. El objetivo consiste en que los países ACP entiendan los lineamientos generales de esta política comercial en relación con el medio ambiente y consideren la posibilidad de introducirlos en los acuerdos de asociación económica. El estudio expone la situación actual de las negociaciones en curso, da cuenta de las propuestas formuladas y explica las consecuencias de introducir temas ambientales en los acuerdos de asociación económica. Además, se examinan las posibles consecuencias para la gestión y coordinación entre las diferentes comunidades económicas regionales; la aplicación de las normas relativas al medio ambiente; las delicadas relaciones de complementariedad y/o conflicto con otros acuerdos internacionales; la introducción de nuevas normas de derecho interno; la solución de diferencias; y el fortalecimiento de las capacidades en materia de medio ambiente. El orador se refirió de manera especial a los posibles beneficios y costos de la introducción de temas ambientales en los acuerdos de asociación económica y concluyó su intervención con algunas recomendaciones para los países ACP, a fin de que puedan negociar acuerdos equilibrados que tengan en cuenta sus intereses comerciales y sus necesidades de desarrollo



sostenible. Las principales recomendaciones fueron las siguientes:

- Insertar la negociación de las disposiciones de los ACR relativas al medio ambiente en el marco más amplio de sus prioridades de protección ambiental y de sus intereses de exportación. La determinación de los intereses concretos de exportación debe basarse en un buen análisis económico. Entre las cuestiones a considerar podrían figurar el cumplimiento de los requisitos de MSF y OTC, bienes y servicios ambientales, y ordenación de los recursos naturales.
- Gestionar y coordinar el proceso de negociación para conseguir el resultado previsto. Esto requerirá una coordinación entre las instituciones públicas, así como entre el sector público y el sector privado (comunidad empresarial), y el sector público y la sociedad civil.
- Utilizar evaluaciones del impacto ambiental *ex ante* y *ex post* como medio de: a) garantizar que se consideren todas las consecuencias posibles del acuerdo de asociación económica para el medio ambiente y el desarrollo sostenible, y b) permitir la adecuada participación de los interesados en el diseño y la aplicación del acuerdo.
- Asegurarse de la inclusión en el texto del ACR del mayor número posible de detalles sobre las disposiciones relativas a las prioridades de cooperación en materia de medio ambiente, comprendida la financiación de esas actividades, a fin de garantizar su aplicación efectiva.
- Incluir disposiciones pertinentes sobre asistencia técnica y creación de capacidad, encaminadas

a mejorar las normas ambientales y reforzar las instituciones con miras al seguimiento y la aplicación de esas normas. Entre esas disposiciones podrían figurar las relativas a la financiación de los costos del ajuste de las PYME a las nuevas normas ambientales, el acceso a tecnologías nuevas o ya existentes para mejorar los resultados en materia de medio ambiente, la financiación de la adaptación a los nuevos requisitos de acceso a los mercados, etc.

2. Conclusiones y camino a seguir

Uno de los objetivos de esta sesión era presentar al público los estudios del ICTSD y dar a conocer sus principales recomendaciones. Los debates pusieron en claro que conviene disponer de una imagen global de la relación entre los niveles regional y multilateral de las disposiciones ambientales y laborales relacionadas con el comercio.

Además, los países en desarrollo debían ser conscientes del posible impacto negativo de una superposición de negociaciones. No era necesario que establecieran una vinculación jerárquica entre el regionalismo y el multilateralismo, pero sí debían elegir el mejor foro para llevar adelante su programa de desarrollo.

Tampoco parece realista pensar que algunas cuestiones concretas, como las normas ambientales y del trabajo, deban verse como posiciones negociadoras defendidas exclusivamente por los países desarrollados. Estas cuestiones han de preocupar a todos, porque protegen intereses globales. El personal del ICTSD prometió que distribuiría ejemplares de esos estudios al público, en cuanto estuvieran impresos.

PP. La reconstrucción del comercio mundial y un programa orientado al desarrollo sostenible para después de la Ronda de Doha: Prioridades para la reforma de la gobernanza de la OMC

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 14.15-16.15 h

Moderador

Embajador Sergio Marchi - Asociado principal del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Oradores

Excmo. Sr. Faizel Ismail - Jefe de la delegación de Sudáfrica ante la OMC

Dr. Zhang Xiangchen - Embajador Adjunto de la Misión Permanente de China ante la OMC

Excmo. Sr. Guillermo Valles Galmés - Embajador, Representante Permanente del Uruguay ante la OMC

Sr. Ricardo Meléndez-Ortiz - Director Ejecutivo del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Organizada por

Global Economic Governance Programme (Programa de Gobernanza Económica Mundial) de la Universidad de Oxford

Informe redactado por

Global Economic Governance Programme de la Universidad de Oxford, y Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)



Resumen

En la situación de crisis económica prevaleciente, las peticiones de diversos interesados para que se reforme la gobernanza económica mundial se han hecho particularmente insistentes. En esta sesión se examinaron los desafíos para el comercio y el desarrollo sostenible resultantes del fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. El panel tenía que aportar una contribución concreta al diálogo entre los gobiernos, los interesados, los expertos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) acerca del alcance del debate sobre la reforma de la OMC que está previsto se celebre en la Conferencia Ministerial de la OMC de 2009 y en otras reuniones ministeriales futuras.

El examen del panel se basó en la premisa de que la OMC es una institución vital y útil, pero que es necesario introducir mejoras para que

el sistema multilateral de comercio tenga en cuenta los cambios en la realidad política y económica del sistema de comercio, la crisis financiera mundial y los apremiantes desafíos del desarrollo sostenible.

En el transcurso de la sesión se examinaron la posición y el papel de la OMC en la gobernanza económica mundial, incluidas sus relaciones con otras organizaciones y procesos internacionales y las reformas en la gobernanza de las funciones y actividades de la OMC (como su proceso de negociación, la solución de diferencias, el seguimiento de las políticas comerciales, la Ayuda para el Comercio y la asistencia técnica), así como las innovaciones en la gobernanza que puedan mejorar la rendición de cuentas a los ciudadanos de todo el mundo, y el cumplimiento de compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Sergio Marchi, Asociado principal, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Fortalecimiento del multilateralismo en las relaciones comerciales en aras del desarrollo sostenible: Preparando a la OMC para el futuro

El moderador, Embajador Marchi, declaró abierta la sesión exponiendo las circunstancias que confieren importancia al debate sobre un programa de reforma de la OMC:

“La OMC es una institución fundamental y útil, pero debe ponerse al día de la nueva situación política y económica”

- El examen del panel se basaba en la premisa de que la OMC es una institución fundamental y útil, pero debe ponerse al día de la nueva situación política y económica en un mundo globalmente integrado.
- Para promover un enfoque normativo de la gobernanza internacional, si la OMC no existiera habría que crearla.
- La OMC debe reformarse de un modo sostenible.

“Si la OMC no existiera habría que crearla”

(b) Faizel Ismail, Jefe de la delegación de Sudáfrica ante la OMC

- El panelista se declaró de acuerdo en la necesidad de reforzar el sistema normativo y el enfoque multilateral del comercio.
- Formuló una crítica respecto del proceso de adopción de decisiones, y más concretamente de las desigualdades resultantes de los procesos informales de adopción de decisiones.
- Señaló las críticas existentes acerca del procedimiento para la adhesión de los pequeños

países en desarrollo, y la falta de reglas y procedimientos bien definidos a este respecto.

- Expresó su preocupación por el incumplimiento de algunas decisiones del Órgano de Solución de Diferencias.
- Hizo hincapié en la necesidad de fijar objetivos de política más claros que enmarquen la labor de la OMC y sus Estados Miembros, y dijo que había que esforzarse en mejorar la coherencia de las políticas junto con otras organizaciones pertinentes, con ánimo no de competencia sino de colaboración.
- En relación con el colapso de las negociaciones de Doha, la cuestión sistémica fundamental subyacente -que no se ha abordado todavía- está en la divergencia entre la “visión mercantilista” de la OMC y la imagen de la OMC como entidad que debe participar en el proceso más amplio de institucionalización global, con el cometido fundamental de contribuir a la integración de los países en desarrollo.

(c) Zhang Xiangchen, Embajador Adjunto de la Misión Permanente de China ante la OMC

- El Dr. Zhang convino con los precedentes panelistas en la necesidad de debatir la reforma de la OMC.
- En comparación con otras organizaciones, había que concluir que la OMC tiene bastante éxito. En cambio, el Dr. Zhang señaló lo muy criticado que había sido el FMI en ocasión de la crisis financiera.
- Afirmó que el Órgano de Solución de Diferencias es uno de los activos institucionales de la OMC.
- Pronosticó una controversia futura sobre las restricciones comerciales relacionadas con el cambio climático, y observó que en el momento presente el OSD no estaba en condiciones de pronunciarse acerca de este conflicto.
- Recalcó la importancia de proseguir las negociaciones de Doha, que llevaban celebrándose ocho años.
- Declaró que era menester un proceso paralelo a las negociaciones de Doha, consistente en la reforma de la OMC desde el punto de vista de los países en desarrollo.

- Destacó diversas cuestiones referentes al método de adopción de decisiones basado en el consenso, el compromiso único, la transparencia y la participación de la sociedad civil, porque eran cuestiones que debían tenerse en cuenta en todo debate sobre la reforma.
- Recordó a los presentes que, en lo tocante a las relaciones tradicionales de poder en la OMC, los “buenos viejos tiempos” se habían acabado.
- Llegó a la conclusión de que los Estados Miembros deberían concentrarse más en la OMC que en los acuerdos comerciales regionales.
- Sostuvo que un programa de reforma no debía concebirse como una “operación quirúrgica” radical y en profundidad, sino más bien como una larga “lista de cosas que hacer”.

“Un programa de reforma no debía concebirse como una “operación quirúrgica” radical y en profundidad, sino más bien como una larga “lista de cosas que hacer””

(d) Guillermo Valles Galmés, Embajador, Representante Permanente del Uruguay ante la OMC

- El Sr. Valles Galmés se dijo de acuerdo con la necesidad de debatir la reforma, pero partiendo del principio de que el cambio no debía considerarse un fin en sí mismo.
- Mencionó la necesidad de evitar el “virus” del reformismo.
- Observando la aparición del G-20 en el escenario político mundial, declaró que el G-20 no era una “institución” ni debía desentenderse de los organismos multilaterales formales de adopción de decisiones, como la OMC. Como se decía a propósito de Henry Kissinger en la UE, la pregunta “¿A quién se llama cuando se quiere hablar con el G-20?” era de más actualidad que nunca.
- Señaló la necesidad de mejorar el acceso al Órgano de Solución de Diferencias y reforzar el cumplimiento de sus decisiones.

- Dijo que es necesario mejorar el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC y, una vez finalizado el Programa de Doha para el Desarrollo, abordar una nueva agenda comercial.

- Mencionó la fragmentación causada por los acuerdos comerciales regionales.

- Finalizó su intervención declarándose plenamente de acuerdo con la observación relativa a la necesidad de un proceso paralelo de reforma de la OMC, dirigido por los Estados Miembros.

(e) Ricardo Meléndez-Ortiz, Director Ejecutivo del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

- El Sr. Meléndez Ortiz rindió homenaje a la labor de la Dra. Carolyn Deere Birkbeck, a quien sustituía como ponente por causa de enfermedad.

- Destacó la capacidad y la creatividad frente a los desafíos de que habían dado prueba durante años los Embajadores de la OMC.

- Señaló que la OMC debe “andar y masticar chicle” al mismo tiempo, en referencia a la idea de que las negociaciones de Doha pueden y deben proceder paralelamente a un debate sobre el programa de reformas.

- Sostuvo que ahora lo que hace falta es un examen detenido del futuro de la Organización.

- Afirmó que es necesario actualizar la pertinencia de las instituciones de comercio internacional frente a los desafíos existentes y venideros.

- Discutió la idea de que la OMC dispone de buenos instrumentos (como su sistema de comités) que no se utilizan como es debido.

- Recomendó que la OMC gestione mejor la interdependencia y la integración de los mercados mundiales, y procure aumentar la coherencia: en resumen una “operación redonda”!

- Planteó la cuestión de la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales, y expuso los desafíos resultantes de la misma.



- Recalcó que la OMC debía aumentar su transparencia y su función de seguimiento.
- Observó por último que el público sigue teniendo una idea errónea de la OMC como Organización.

“El público sigue teniendo una idea errónea de la OMC como Organización

2. Preguntas y comentarios de los asistentes”

El público parecía estar en favor del cambio y la reforma de la OMC. Sólo un discrepante se declaró en desacuerdo con la necesidad de una reforma. La primera pregunta de un asistente puso de manifiesto las preocupaciones reinantes respecto de la necesidad de que los Miembros de la OMC reconsideren los “objetivos más amplios” del sistema mundial de comercio: ¿creían los participantes que esta noción debía incluir las prioridades en materia de derechos humanos y medio ambiente? Otro asistente puso en duda la hipótesis de que los problemas a que hace frente el comercio mundial sean causados por las instituciones y la arquitectura institucional (es decir, los procesos de adopción de decisiones). Este participante alegó que el problema reside más bien en la incapacidad de los Estados Miembros de llegar a un consenso en el interior de sus países, y no en la Organización de Ginebra. Era contrario a agregar una larga serie de tareas al programa de la OMC, advirtió que no debía cargarse a la Organización con nuevos cometidos y se pronunció en contra del objetivo de “asegurar” y “garantizar” resultados en el sistema multilateral.

Otro participante mencionó la importancia de prestar mayor atención a los objetivos de desarrollo en el sistema de la OMC, y señaló la necesidad de reforzar

los vínculos entre la OMC y los restantes miembros del sistema internacional y los objetivos globales más amplios de una economía internacional más equitativa, y la justicia social. Otros miembros del público pidieron a los panelistas que comentaran los problemas derivados de los acuerdos comerciales regionales, la insuficiente dedicación del sector privado, el escaso liderazgo político y la posibilidad de prestar más atención a las políticas de la competencia en la OMC.

3. Conclusiones y camino a seguir

Al dar por concluida la sesión, el Sr. Meléndez-Ortiz señaló a la atención de los presentes la próxima publicación del ICTSD “Strengthening Multilateralism” (Reforzar el multilateralismo), de la que son autoras Carolyn Deere y Catherine Monagle, y que describe una serie de propuestas de reforma de la OMC que recogen muchas de las ideas expuestas en el panel. En sus observaciones finales, los panelistas indicaron que la OMC debía seguir dos vías paralelas: completar la Ronda de Doha y proceder simultáneamente a un ejercicio de reforma destinado a reforzar la institución. A este respecto, lo importante era la adaptación y no un cambio institucional visto como un fin en sí mismo, y los panelistas advirtieron que no había que cambiar la OMC hasta dejarla irreconocible. Destacaron la importancia de adoptar una visión estratégica del camino que ha de seguir la institución en el futuro. Observaron que una idea brillante sirve de poco si no hay un proceso por el que puedan encauzarse las ideas de reforma. Para asegurar que las ideas se traduzcan en cambios efectivos, se recomendó un proceso político dirigido por los Estados Miembros, y en particular por los Ministros. Por último, los panelistas expresaron la opinión de que el liderazgo -de diversos Estados- era indispensable para el proceso de reforma.

QQ. Cómo la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible cambiarán el programa de la OMC después de la crisis

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 14.15-16.15 h

Moderador

Sr. Ajay Vashee - Presidente, Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA)

Oradores

Excma. Sra. Laura Mirachian - Embajadora, Representante Permanente de Italia ante la OMC

Sr. Ahmad Manzoor - Director de la Oficina de Enlace de la FAO en Ginebra

Sr. Ravi Bangar - Representante Permanente Adjunto de la India ante la OMC

Excmo. Sr. David Walker - Embajador, Representante Permanente de Nueva Zelanda ante la OMC y Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria

Organizada por

Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA)

Informe redactado por

FIPA



Resumen

La FIPA acogió una sesión del Foro Público de la OMC en la que se reunieron dirigentes agrícolas de todo el mundo, una representación de la FAO, Embajadores ante la OMC y el Presidente del Comité de Agricultura de la OMC en Sesión Extraordinaria, Embajador David Walker.

En la sesión se examinaron los cambios necesarios en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC para alcanzar los nuevos objetivos de seguridad alimentaria mundial, conseguir las metas relacionadas con el cambio climático y reactivar la economía mundial. Se expusieron a los panelistas las siguientes cuestiones:

En todo el mundo había que alimentar a 1.000 millones de personas hambrientas. Los agricultores necesitaban programas especiales de inversión en producción alimentaria local. ¿Estaban esos programas en conflicto con las normas comerciales de la OMC?

Para conseguir las metas relacionadas con el cambio climático era preciso fomentar el desarrollo agrícola en los lugares con menor huella de carbono. ¿Debían modificarse con ese fin las normas de la OMC?

Las oportunidades de creación de empleo en los programas de estímulo fiscal de muchos países podrían centrarse en los “empleos verdes”. ¿Eran los criterios “verdes” o de “ordenación de los recursos naturales” compatibles con las normas comerciales de la OMC?

Esta sesión estaba motivada por los resultados de la primera reunión de Ministros de Agricultura que el

Grupo de los Ocho (G-8) celebró en Treviso (Italia) en abril de 2009, durante la cual los Ministros “subrayaron la necesidad de situar la agricultura y la seguridad alimentaria en el centro del programa político internacional”. El G-8 apoyaba una “Asociación mundial en favor de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición dentro del sistema de las Naciones Unidas”. Estas nuevas estructuras de gobernanza mundial anteponían las cuestiones alimentarias y agrícolas a otras prioridades normativas. ¿Qué implicaban esos desafíos para el programa de la OMC después de la crisis?

No cabía duda de que las crisis mundiales estaban poniendo a prueba el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Se reprochaba a las instituciones mundiales la insuficiencia de sus respuestas a las crisis alimentaria, energética y financiera, y los gobiernos nacionales recibían muchas críticas por la excesiva flexibilización y el “fundamentalismo del libre mercado” que permitían a los especuladores y comerciantes sumir al mundo en una profunda recesión.

La agricultura familiar podía ser una respuesta auténtica a esas preocupaciones mediante el uso racional de los recursos naturales, la lucha contra el hambre y la pobreza, el apoyo a las comunidades rurales para contrarrestar una urbanización excesiva, y la mitigación del cambio climático y la atención a la energía renovable en determinados tipos de tierra, al mismo tiempo que se creaban empleos y mejoraba la economía.





1. Intervenciones de los panelistas

(a) Ajay Vashee, Presidente del FIPA

El Sr. Vashee, Moderador de la sesión, se refirió a las nuevas estructuras de gobernanza mundial que antepónían las cuestiones alimentarias y agrícolas a otras prioridades normativas. "¿Cuál es la posición de la OMC sobre esto y qué lugar ocupan en ella las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y el cambio climático?", se preguntó el Sr. Vashee.

El Presidente de la FIPA indicó que no esperaba que la OMC solucionara el cambio climático o estableciera un mundo con seguridad alimentaria. Sin embargo, dijo que los agricultores tenían la esperanza de que no bloquease la facilitación de los esfuerzos de los gobiernos nacionales para abordar esos desafíos mundiales, de manera no distorsionadora del comercio.

“Si no abordamos la seguridad alimentaria y el cambio climático desde una perspectiva comercial es imposible realizar progresos amplios en estos frentes”

“También esperamos que las normas de la OMC garanticen a todos los países la posibilidad de mantener su competitividad en los mercados cuando los distintos países apliquen los reglamentos relativos al cambio climático y la seguridad alimentaria”, añadió el Sr. Vashee. Y concluyó: “Básicamente, un Acuerdo sobre la Agricultura no debe bloquear el desarrollo, y es indudable que si no abordamos la seguridad alimentaria y el cambio climático desde una perspectiva comercial es imposible realizar progresos amplios en estos frentes.”

(b) Ravi Bangar, Representante Permanente Adjunto de la India ante la OMC

El Sr. Bangar señaló que los desafíos mundiales que afrontaba la humanidad, incluida la degradación del medio ambiente, y más en concreto el cambio climático, hacían que la agricultura sostenible fuera más difícil para los agricultores. La promoción de la seguridad alimentaria con sostenibilidad económica, social y ecológica requería la eliminación de los obstáculos distorsionadores del comercio.

“La promoción de la seguridad alimentaria con sostenibilidad económica, social y ecológica requería la eliminación de los obstáculos distorsionadores del comercio”

Aunque algunos países producían la mayor parte de los alimentos que necesitaban, la mayoría dependían en alguna medida del comercio internacional. En la región de Asia y el Pacífico había 25 países que eran importadores netos de alimentos.

El Sr. Bangar explicó que la gobernanza del comercio multilateral en la esfera de la agricultura y los productos alimenticios seguía siendo débil. Antes de 1995, la mayoría de los países desarrollados, excepto Australia y Nueva Zelanda, aprovechaban las oportunidades de ofrecer protección y subvenciones a sus propios productores de alimentos, provocando un exceso de producción, mientras que la mayor parte de los países en desarrollo, influidos por las políticas de reajuste estructural del FMI y el Banco Mundial, solían descuidar la agricultura, con el consiguiente déficit de producción. Esto tal vez había servido de respaldo a la agricultura propia en los países desarrollados, pero era perjudicial para los agricultores de todo el mundo cuando la entrada masiva de cultivos subvencionados en los mercados internacionales daba lugar a una subida de las importaciones de los países en desarrollo.

Citó Fiji como ejemplo. En 1986, Fiji tenía una autosuficiencia de arroz de un 75 por ciento, pero esa proporción, debido a la desreglamentación y la entrada de importaciones más económicas, era ahora de sólo un 15 por ciento.

El Sr. Bangar observó que, si bien el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) se seguía concentrando de manera predominante en la eliminación de las políticas causantes de distorsión indicadas en la Ronda Uruguay, era necesario aprovechar esa oportunidad para añadir normas sobre restricciones a la exportación. Además, era necesario ampliar el espacio de las políticas de desarrollo para los países en desarrollo mediante productos especiales y medidas de salvaguardia especial.

(c) Laura Mirachian, Embajadora de Italia ante la OMC

La Embajadora Mirachian sostuvo que había que mantener la apertura de los mercados, rechazar el proteccionismo y seguir supervisando y analizando los factores que podían afectar a la inestabilidad de los precios de los productos básicos, incluida la especulación.

Señaló que los miembros del G-8 habían confirmado el compromiso de reducir las distorsiones del comercio y abstenerse de crear obstáculos al comercio y las inversiones y de aplicar medidas incompatibles con las normas de la OMC para estimular las exportaciones, con el firme compromiso de concluir el PDD. Dijo que la conclusión del PDD seguía teniendo la máxima prioridad para la UE. “La Unión Europea estaba dispuesta a concluir las negociaciones en julio de 2008 y sigue decidida a avanzar sobre la base de los textos de negociación actuales”, declaró la Embajadora Mirachian.

La Embajadora Mirachian puso de relieve a continuación que en la Cumbre del G-8 se había reconocido la dimensión mundial de la seguridad alimentaria y la agricultura y la urgencia de abordar la cuestión con mayor decisión. Añadió que el G-8 había confirmado la necesidad de una estrategia mundial que fuera más allá de la situación presente y aplicara una perspectiva a largo plazo -una estrategia que involucrase a todas las partes interesadas- asignando a la seguridad alimentaria un lugar central en el programa internacional.

(d) Ahmad Manzoor, Director de la Oficina de Enlace de la FAO en Ginebra

La producción de alimentos tendría que duplicarse para satisfacer a una población en aumento, que en 2050 alcanzaría los 9.200 millones. “¿De qué manera se puede conseguir un aumento tan grande de la producción de alimentos?”, se preguntó el Sr. Manzoor. Las posibilidades de aumentar la superficie de tierra cultivada eran limitadas, con una estimación de alrededor de un 10 por ciento en la mejor de las hipótesis. Tras indicar esto, señaló que la única opción realista era tratar de conseguir mayor rendimiento y aumentar la intensidad de los cultivos. Sin embargo, el crecimiento del rendimiento de los cultivos -especialmente en los países en desarrollo, cuya población estaba aumentando con rapidez- era cada vez más lento en los últimos años. La respuesta básica a esa pregunta era, en opinión del Sr. Manzoor, que “si se quiere que haya un crecimiento sustancial de la producción agrícola, tienen

que aumentar las inversiones en la agricultura. Hay que invertir la tendencia actual, en la que las inversiones en la agricultura -tanto de los países a partir de sus propios recursos como mediante la ayuda exterior- han ido disminuyendo en el mundo en desarrollo”. Indicó que la ayuda exterior a la agricultura había descendido de 6.200 millones de dólares EE.UU. en 1980 a 2.300 millones en 2002. El resultado era un descenso de la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria, que el Sr. Manzoor comparó con “el aumento del 10 por ciento de la ayuda total a los productores en los países de la OCDE en los 20 últimos años y el consiguiente crecimiento de un 53 por ciento de la producción agropecuaria en esos países”.

“La producción de alimentos tendría que duplicarse para satisfacer a una población en aumento, que en 2050 alcanzaría los 9.200 millones”

El Sr. Manzoor explicó que las subvenciones concedidas por los países de la OCDE a sus agricultores tenían un nivel que no podían alcanzar los países más pobres, por lo que sus agricultores no podían competir a nivel mundial. Además, los obstáculos arancelarios y no arancelarios impedían a los países en desarrollo exportar sus excedentes de producción.

Aunque las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha representarían un paso adelante en la corrección de algunas de esas distorsiones, como señaló el Sr. Manzoor, no era probable que se abordasen plenamente algunos de los problemas subyacentes, como los que habían llevado al aumento de los precios de los alimentos en 2007-2008. Se había comprobado que las normas de la OMC no tenían suficiente fuerza para imponer disciplina en los controles de las exportaciones de alimentos y la transformación de algunos cultivos de productos alimenticios en biocombustibles mediante el uso de subvenciones. Esto socavaba la confianza de los mercados mundiales.

El Sr. Manzoor expuso el tipo de inversiones que se necesitaban en los países en desarrollo para impulsar la productividad agropecuaria. Se refirió a un documento reciente, presentado en una Conferencia de la FAO en junio de 2009, en el que se clasificaba dicha ayuda en cuatro categorías principales, a saber: a) para el mantenimiento o la mejora de la capacidad productiva, como la investigación y desarrollo, la mejora



del almacenamiento y la infraestructura; b) para la reducción de los riesgos/incertidumbre de los ingresos y precios mediante el seguro de las pérdidas de cosechas; c) para la mejora de la seguridad alimentaria; y d) para la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. El Sr. Manzoor señaló que en ningún caso parecía tratarse de subvenciones causantes de distorsiones en el comercio, por lo que estaban comprendidas en el compartimento verde.

(e) David Walker, Presidente del Comité de Agricultura de la OMC en Sesión Extraordinaria

El Embajador Walker señaló que había un amplio espectro de cuestiones que estaba intentando resolver la comunidad internacional -como la seguridad alimentaria, el cambio climático, la pobreza y la desigualdad mundial- y que la OMC no era sino una de esas comunidades internacionales en las que se reunían los gobiernos Miembros para hablar de ellas. La OMC no pretendía de ninguna manera que esa fuera la única respuesta a cualquiera de las cuestiones, pero indicó que formaba parte de la solución.

A continuación añadió: "Con respecto a la agricultura, y la agricultura en la OMC en particular, creo que es importante recordar que prácticamente todos están de acuerdo en que sigue siendo el sector más distorsionado del comercio mundial y que apenas hace 15 años que los miembros de los sistemas comerciales han comenzado realmente a intentar abordarlo, mediante el Acuerdo sobre la Agricultura que surgió de la Ronda Uruguay."

En cuanto a los ámbitos de la asistencia de los gobiernos que tenían por objeto abordar cuestiones como la seguridad alimentaria y el fomento de las inversiones en el mundo en desarrollo, el Embajador Walker mencionó que el compartimento verde tenía una amplia flexibilidad a ese respecto. Sin embargo, explicó que: "Cuando se está en medio de este debate, a menudo se oye al mundo en desarrollo decir que hay desigualdad de condiciones, pues no se han afrontado plenamente las elevadas subvenciones del mundo desarrollado con respecto a las cuales los países en desarrollo siguen necesitando flexibilidad para poder desarrollar su propia agricultura mediante la disponibilidad de alguna protección residual en la frontera. Así pues, también en este caso debería haber una evolución de la situación."

“La Ronda de Doha dará un nuevo paso adelante, pero no pondrá fin al trabajo sobre la agricultura”

El Embajador Walker insistió en que la Ronda de Doha para el Desarrollo formaba parte de la solución de los problemas, pero señaló que: "la Ronda de Doha dará un nuevo paso adelante, pero no pondrá fin al trabajo sobre la agricultura. ... Su conclusión será una señal muy importante de la capacidad de la comunidad internacional para seguir buscando un acuerdo cooperativo que permita realizar progresos conjuntos en una esfera particular de la cooperación internacional". Añadió que: "la conclusión de la Ronda de Doha es un paso necesario antes de que la comunidad internacional, por lo menos en la OMC, pueda abordar las otras cuestiones que están ejerciendo presión en el programa".

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En el debate que siguió intervinieron dirigentes de agrupaciones de agricultores, organizaciones intergubernamentales y otros participantes.

De la sesión surgieron las siguientes consideraciones:

- Manera de proteger en el marco de la OMC las inversiones públicas que se necesitarán en el sector agrario a fin de dar un impulso sustancial a la producción.
- Repercusiones de la inestabilidad tanto en los mercados agropecuarios como en los insumos agrícolas y cómo se puede actuar en el marco de las normas de la OMC.
- Efectos de la concentración industrial en la cadena agroalimentaria y de qué manera modifica esto las normas del juego en cuanto al comercio y las inversiones en la agricultura.
- Las oportunidades de creación de empleo en los programas de estímulo fiscal de muchos países podrían centrarse en los "empleos verdes". ¿Son los criterios "verdes" o de "ordenación de los recursos naturales" compatibles con las normas comerciales de la OMC?

- Por último, coherencia entre la OMC y otros elementos de la gobernanza internacional en la esfera de la agricultura: FMI, Banco Mundial, FAO, G-20 y, con una importancia decisiva, cualquier sucesor del Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático. ¿De qué manera buscará la OMC que haya coherencia en sus conclusiones con otras estructuras de gobernanza de ámbito mundial?

3. Conclusiones y camino a seguir

El Sr. Vashee instó a los panelistas a que en las negociaciones tuvieran muy presentes los intereses de los agricultores y sus preocupaciones acerca de la sostenibilidad. La FIPA acogería complacida la adopción de un marco al que los agricultores pudieran adaptarse. Los problemas mundiales requerían soluciones mundiales, así como estructuras de gobernanza mundiales que, en lugar de malgastar los recursos y el tiempo, colaborasen y garantizaran que hubiera coherencia entre los mandatos y políticas de todas ellas, evitando las contradicciones. En el caso de que las políticas de las distintas estructuras de gobernanza mundiales no fueran compatibles, el progreso quedaría bloqueado y nunca se encontrarían soluciones de carácter amplio.

Había algunas cuestiones que era necesario resolver en el seno de la OMC. Por ejemplo, la cuestión de las subvenciones sólo podía abordarse en un foro multilateral, y ciertamente la OMC era el foro apropiado para hacerlo. No era posible examinarla en el marco de los acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales. Esto era esencial para la sostenibilidad y la seguridad alimentaria a largo plazo, especialmente en el mundo en desarrollo. La Ronda de Doha de negociaciones no se debería concluir mientras no se hubiera encontrado una solución razonable en este sentido.

La FIPA alentaba a los Estados Miembros de la OMC a celebrar consultas apropiadas desde la base e involucrar a las organizaciones de agricultores. ¿Por qué se iban a negociar políticas agrarias sin la intervención de quienes tenían que aplicar el resultado final? Además, la FIPA exhortaba a que el acuerdo sobre la agricultura que se alcanzara fuera verdaderamente representativo de todos los países del mundo y de toda la gama de la producción agropecuaria y los agricultores, y que si se firmaba un acuerdo sirviera para abrir el camino hacia un mundo con seguridad alimentaria.



RR. Los derechos humanos fundamentales en el trabajo y la función de la OMC: vías operativas

Miércoles 30 de septiembre de 2009 - 16.30-18.30 h

Moderador

Sr. Tom Jenkins - Asesor, Confederación Europea de Sindicatos (CES)

Orador

Sr. Philippe Morvannou - SYNDEX

Organizada por

Confederación Europea de Sindicatos (CES)

Informe redactado por

Confederación Europea de Sindicatos (CES)



Resumen

Desde los puntos de vista económico y político, los primeros años del siglo XXI se han caracterizado por la aparición de nuevas potencias mundiales, encabezadas por China y la India, que son los dos países más poblados del planeta. Este fenómeno histórico ha dado origen a un nuevo orden internacional, que plantea la cuestión de los valores que predominarán en la escena mundial en las próximas décadas.

En el centro mismo de esta redefinición de las bases comerciales del futuro orden internacional

se sitúa la Organización Mundial del Comercio, que es la única gran institución de gobernanza mundial creada tras el final de la guerra fría. Si bien en algunos países emergentes -pocos en realidad- la pobreza ha disminuido con el crecimiento económico, el desarrollo como fuente de bienestar y de mejora de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población no se ha producido todavía, máxime teniendo en cuenta la persistencia, e incluso la proliferación, de las violaciones de los derechos humanos en el trabajo.

1. Intervención del panelista

(a) Philippe Morvannou, SYNDEX

La sesión consistió primordialmente en la presentación de un informe solicitado por la CES, con la finalidad de determinar las vías operativas que podrían utilizar los sindicatos para desempeñar un papel más importante en la OMC. Las vías determinadas son las siguientes:

La vía jurídica

El examen de esta vía se basó en dos preguntas: 1) ¿Cuáles son los argumentos en favor de la inclusión en las normas de la OMC de los derechos humanos fundamentales en el trabajo? y 2) ¿Cómo, y en qué condiciones, pueden los agentes sindicales hacer oír su voz en la OMC?

La intervención trató principalmente de la jerarquía de las normas en el sistema mundial y del artículo XX del GATT. El Sr. Morvannou llegó a la conclusión de que las normas jurídicas de la OMC no están aisladas del derecho internacional.

La vía económica

Por esta vía hay que determinar si el dumping social está justificado económicamente, y encontrar nuevos instrumentos reglamentarios. El Sr. Morvannou propuso un método basado en el examen de China como fuente de desequilibrios comerciales y financieros. Este método incorporaría normas y emblemas tales como el trabajo decente.

La vía contractual

Con el análisis de la vía contractual se calculó el alcance y los límites de los acuerdos marco internacionales que proponen normas y programas emblemáticos aparentemente prometedores.

Las vías políticas e institucionales

Por último, en su presentación de las vías políticas e institucionales, el Sr. Morvannou reclamó una mayor coherencia entre las instituciones de gobernanza mundial. Hizo un análisis crítico de los acuerdos de asociación económica, al tiempo que recalca la importancia de las evaluaciones del impacto sistémico. En este contexto, el desarrollo sostenible se ve como un medio de asegurar el respeto de los derechos humanos fundamentales en el trabajo.

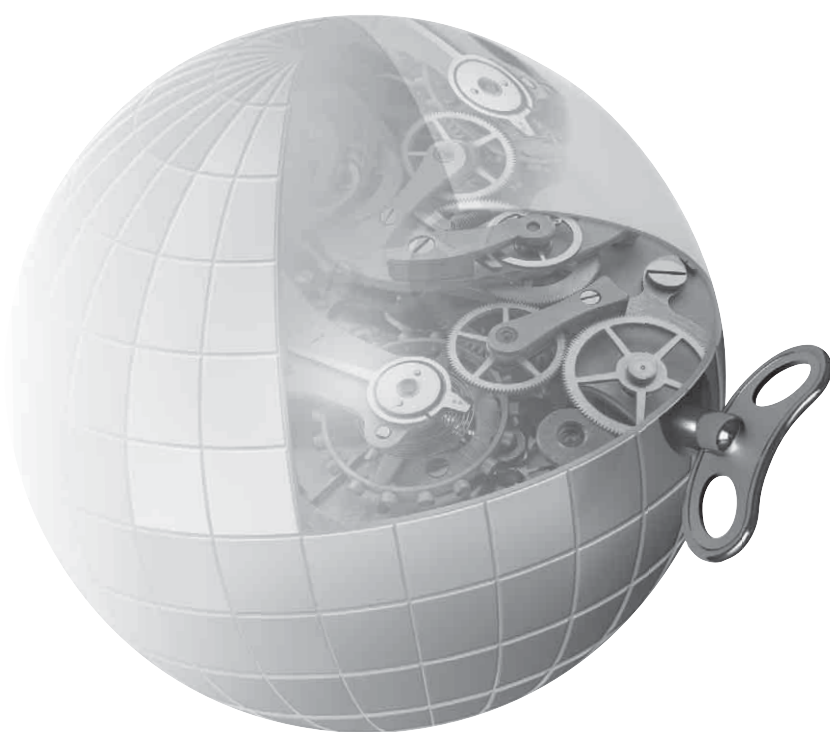
2. Conclusiones y camino a seguir

La principal conclusión de la sesión fue que el respeto de los derechos humanos no es una medida proteccionista sino que, por el contrario, es compatible con el comercio internacional. Las instituciones de gobernanza mundial deben reformarse para aumentar la participación de los sindicatos. El orador propuso la creación de un órgano consultivo de la OMC, siguiendo el ejemplo de la OCDE. No obstante, en definitiva se convino en que la perspectiva de la OMC en materia de derechos laborales no es la misma que la de la OIT.





WTO OMC



Abreviaturas

4C	Código Común para la Comunidad Cafetera
AAA	Programa Nespresso AAA de Calidad Sostenible™
ACICI	Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACP	Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico
ACP	Acuerdo sobre Contratación Pública
ACR	acuerdo comercial regional
ACTA	Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación
Acuerdo OTC	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
Acuerdo sobre las MIC	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
Acuerdo sobre los ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
ACWL	Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC
ADPIC	aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
AEAM	Alianza Ecuménica de Acción Mundial
AFA	Asociación de Agricultores Asiáticos para un Desarrollo Rural Sostenible
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGDC	ayuda interna global causante de distorsión del comercio
AIPPI	Asociación Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial (<i>Association Internationale pour la Protection de la Propriété Intellectuelle</i>)
ALC	acuerdo de libre comercio
AmCham EU	Cámara de Comercio de los Estados Unidos ante la Unión Europea
AMNA	acceso a los mercados para los productos no agrícolas
AMUMA	acuerdo multilateral sobre el medio ambiente
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
APHIS	Servicio de Inspección Zoosanitaria y Fitosanitaria (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos)
APP	asociaciones de los sectores público y privado
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
AsiaDHRRA	Asociación Asiática para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Zonas Rurales de Asia
ATI	Acuerdo sobre Tecnología de la Información (Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información)
BAoD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPO	Subcontratación externa de los procesos comerciales
BRIC	Brasil, Rusia, India y China (y también Sudáfrica)
CACR	Comité de Acuerdos Comerciales Regionales
CADE	Consejo Administrativo de Defensa Económica (Brasil)
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica
CAFTA-RD	Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CCI	Cámara de Comercio Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CFC	Comisión Federal de Competencia

CIAA	Confederación de Industrias Alimentarias de la Unión Europea
CIEL	Centro de Derecho Ambiental Internacional
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social
CIMA	indicador amplio de acceso a los mercados
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CO₂	dióxido de carbono
CODEX	Comisión del Codex Alimentarius
COGECA	Confederación General de las Cooperativas Agrarias de la Unión Europea
Compartimento azul	En agricultura, categoría de medidas de ayuda vinculadas a la producción permitidas, pero que están sujetas a limitaciones relativas a la producción, por lo que tienen efectos mínimos de distorsión del comercio
Compartimento verde	En agricultura, categoría de medidas de ayuda permitidas y no sujetas a limitaciones por considerarse que no tienen efectos de distorsión del comercio
COPA	Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias de la Unión Europea
COPA-COGECA	Organizaciones Agrarias y Cooperativas Europeas
CP15	15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes [en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático]
CPE	Convenio sobre la Patente Europea
CSA	<i>Collectif Stratégies Alimentaires</i> (Colectivo Estrategias Alimentarias)
CSI	Confederación Sindical Internacional
EAFF	Federación de Agricultores del África Oriental
ECIPE	Centro Europeo de Economía Política Internacional
EDIC	estudio de diagnóstico sobre la integración comercial
EIDH	Evaluación del impacto en los derechos humanos
EIS	evaluación del impacto en la sostenibilidad
EMN	Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
ESF	Foro Europeo de Servicios
ESTP	École spéciale des travaux publics (Escuela especializada de obras públicas)
Euro Coop	Comunidad Europea de Cooperativas de Consumidores
EUROFER	Asociación Europea de Siderurgia
FANFC	Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FETRAF-Sul	<i>Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul</i> (Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar de la Región Sur del Brasil)
FIPA	Federación Internacional de Productores Agrícolas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNC	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
FOEE	Amigos de la Tierra - Europa
G-20	El Grupo de los Veinte (G-20) de la OMC se estableció en 2003 en el marco de las negociaciones sobre la agricultura. Su composición actual es la siguiente: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe. El Grupo de los Veinte (G-20), compuesto por Ministros de Hacienda y Gobernadores de Bancos Centrales, se estableció en 1999 con el fin de reunir sistemáticamente a importantes economías industrializadas y en desarrollo para examinar cuestiones clave de la economía mundial. También se reúne a nivel de Jefes de Gobierno. Son miembros del G-20: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos de América, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Sudáfrica y Turquía.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GEI	gas de efecto invernadero



GRID	<i>Groupe de recherche sur le Risque, l'Information et la Décision</i> (Grupo de investigación sobre el riesgo, la información y la decisión)
GTAP	Proyecto de análisis del comercio mundial de la Universidad de Purdue, Estados Unidos
IAE de París	<i>Institut d'Administration des Entreprises de Paris</i> (Instituto de Administración de Empresas de París)
IATP	Instituto de Política Agrícola y Comercial
ICONE	Instituto de Negociaciones Comerciales Internacionales del Brasil
ICTSD	Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible
IDE-JETRO	Instituto de Desarrollo Económico, Organización de Comercio Exterior del Japón
IED	inversión extranjera directa
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
IISD	Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible
ILI	Instituto de Derecho Internacional
IMD	International Institute for Management Development
IPC	Consejo Internacional de Políticas Alimentarias y de Comercio Agropecuario
ISEAL	Alianza Internacional de Acreditación y Etiquetado Social y Ambiental
ISO	Organización Internacional de Normalización
ITC	Centro de Comercio Internacional
ITPMI	Índice de formulación de políticas comerciales sin exclusiones
LATN	Red Latinoamericana de Política Comercial
MAST	grupo interinstitucional de estudio
MEPC	Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGA	Medida Global de la Ayuda
MI mejorado	Marco Integrado mejorado
MIC	medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
MIRAGE	Modelo de relaciones internacionales de equilibrio general aplicado
Momagri	<i>Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture</i> (Movimiento para una Organización Mundial de la Agricultura)
MSE	mecanismo de salvaguardia especial
MSF	Médicos sin Fronteras
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
NMF	nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
OEPC	Órgano de Examen de las Políticas Comerciales
OFT	Oficina de Comercio Leal
OICV	Organización Internacional de Comisiones de Valores
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OSD	Órgano de Solución de Diferencias [de la OMC]
OTC	obstáculos técnicos al comercio
PDD	Programa de Doha para el Desarrollo
PIB	producto interior bruto
PMA	país menos adelantado
PMP	procesos y métodos de producción

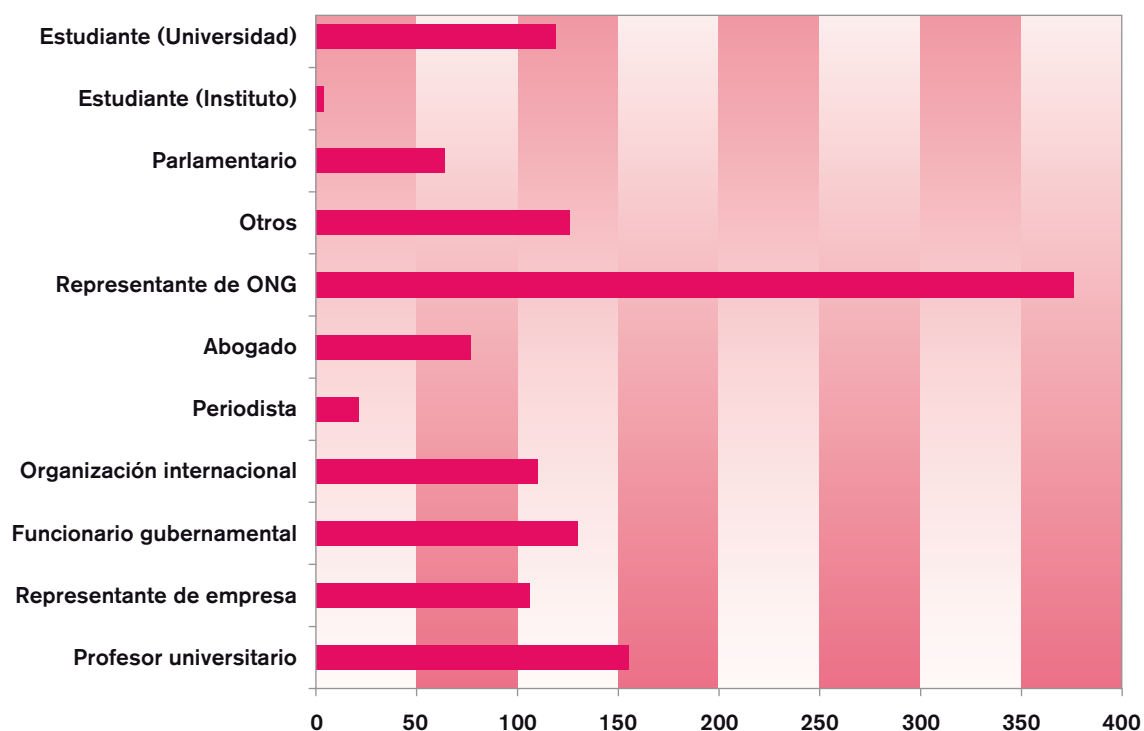
PNB	producto nacional bruto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
ppm	partes por millón
PYME	pequeña y mediana empresa
REC	Red Europea de Competencia
RICE	Red Internacional de Competencia Económica
ROPFA	<i>Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest</i> (Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrícolas del África Occidental)
SCAN	Red de Asistencia a Productos Sostenibles
SDE	Secretaría de Derecho Económico
SEAE	Secretaría de Seguimiento Económico del Ministerio de Hacienda (Brasil)
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SOMO	Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales
SPM	sostenimiento de los precios del mercado
T4SD	Comercio para el Desarrollo Sostenible
TI	tecnología de la información
TIRFAA	Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRAINS	Sistema de análisis e información del comercio
UE	Unión Europea
UECBV	Unión Europea del Comercio de Ganado y Carne
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UPOV	Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales
USTR	Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales
VIH	virus de la inmunodeficiencia humana
VPN	valor de la protección nominal
WTI	Instituto de Comercio Mundial



Participantes inscritos

Profesor universitario	155
Representante de empresa	106
Funcionario gubernamental	130
Organización internacional	110
Periodista	21
Abogado	77
Representante de ONG	376
Otros	126
Parlamentario	64
Estudiante (Instituto)	4
Estudiante (Universidad)	119
* Total general	1,288

* Número obtenido de la inscripción en línea



Foro Público de la OMC 2009

Este año, la edición de Foro Público de la OMC ofrece un panorama general de los debates celebrados en el Foro 2009 bajo el tema "Problemas mundiales, soluciones mundiales: Hacia una mejor gobernanza mundial".

El Foro brinda a representantes de gobiernos y organizaciones no gubernamentales, parlamentarios, personalidades del mundo académico, miembros de los círculos empresariales, representantes de sindicatos, periodistas, abogados y estudiantes una oportunidad excepcional de evaluar cómo contribuye el sistema multilateral de comercio a afrontar las consecuencias de la crisis económica y financiera. Entre las cuestiones debatidas figuran la mejora de la gobernanza como forma de solucionar los problemas mundiales; el papel de la OMC y de las negociaciones de la Ronda de Doha en la actual crisis; el impacto de la crisis en los países en desarrollo; y los desafíos existentes y el programa de la OMC para después de la crisis.

En las diversas sesiones del Foro se entabló un debate franco y abierto sobre el sistema multilateral de comercio, así como sobre las dificultades y oportunidades que la OMC tiene ante sí. Se buscaron también soluciones prácticas y eficaces para el sistema multilateral de comercio. En la presente publicación se dedica un capítulo a cada una de las sesiones celebradas durante el programa de tres días de duración.



ISBN 978-92-870-3732-9



9 789287 037329